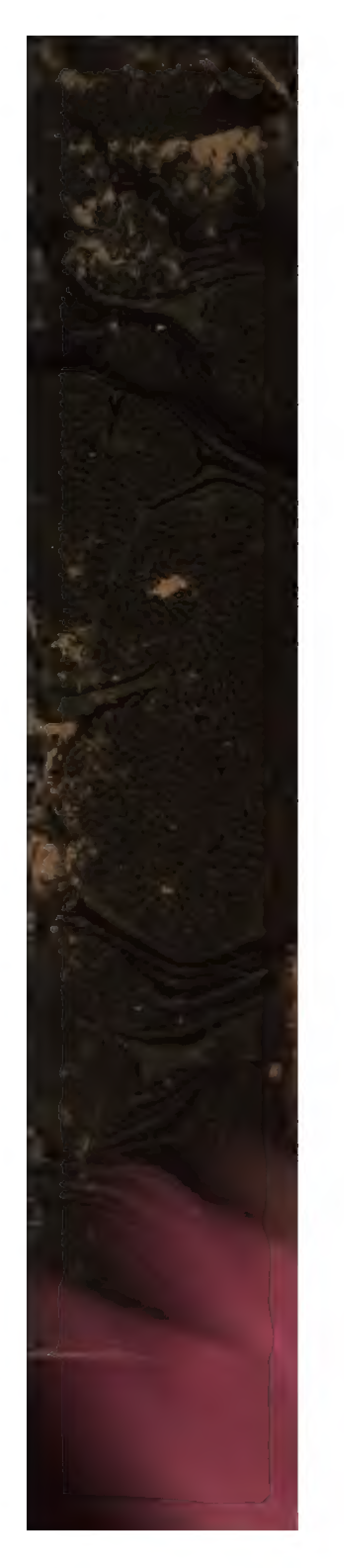





ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN



JF
33
D

LES MINISTRES

DANS LES PRINCIPAUX PAYS

D'EUROPE ET D'AMÉRIQUE

L'Ouvrage est complet en deux Volumes.

Couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques

LES MINISTRES

DANS LES PRINCIPAUX PAYS

D'EUROPE ET D'AMÉRIQUE

PAR

L. DUPRIEZ

Avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles

TOME PREMIER

LES MONARCHIES CONSTITUTIONNELLES

PRÉCÉDÉ DU RAPPORT FAIT A L'ACADÉMIE

PAR LE COMTE DE FRANQUEVILLE

Membre de l'Institut



PARIS

J. ROTHSCHILD, ÉDITEUR

13, RUE DES SAINTS-PÈRES, 13

1892

T... f. ... 9.42 ...

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT FAIT A L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES PAR M. LE COMTE DE FRANQUEVILLE

PREMIÈRE PARTIE

LE ROLE DES MINISTRES EN ANGLETERRE

DEUXIÈME PARTIE[1]

LE ROLE DES MINISTRES EN BELGIQUE

TROISIÈME PARTIE[2]

LE ROLE DES MINISTRES EN ITALIE

1. — Cette partie n'était pas comprise dans le travail soumis à l'Académie.
2. — Cette partie n'était pas comprise dans le travail soumis à l'Académie.

QUATRIÈME PARTIE

LE ROLE DES MINISTRES EN PRUSSE

CINQUIÈME PARTIE

LE ROLE DU CHANCELIER DANS L'EMPIRE D'ALLEMAGNE

Chapitre I. — Le Chancelier dans la Constitution de l'Empire Allemand

Chapitre III. — Le Chancelier et le Conseil fédéral

Chapitre IV. — Le Chancelier et le Reichstag



RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SECTION DE LÉGISLATION
A L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES
SUR

LE CONCOURS POUR LE PRIX ODILON BARROT

L'Académie avait proposé comme sujet du prix à décerner en 1890 une étude sur le rôle des ministres dans les principaux pays de l'Europe et de l'Amérique. Il n'est peut-être pas, dans le domaine du droit constitutionnel, une question plus importante et tout ensemble plus délicate à traiter. L'idée même de la fonction de ministre, prise dans un sens général, est aussi ancienne que celle de société organisée. Dans tout État ancien ou moderne, dans les républiques comme dans les monarchies, une portion plus ou moins considérable du pouvoir exécutif a été confiée à des agents plus ou moins nombreux, plus ou moins puissants, dont l'importance a sans cesse augmenté, en même temps que se

[illegible] et du gouvernement des peuples. [illegible] la formation de castes [illegible] la complication toujours grandissante du rôle du gouvernement ont eu pour effet d'accroître les charges comme les responsabilités du pouvoir central. Plus le fardeau est devenu pesant, plus large a été la part que le Chef de l'État en a dû laisser à ses conseillers. Une heure enfin est venue où l'esprit de liberté a soufflé sur le monde, où la monarchie absolue est devenue la monarchie constitutionnelle. La transformation n'a pas été universelle et, si elle est complète dans certains pays, elle est encore imparfaite dans plusieurs autres; elle n'est pas même ébauchée dans l'est de l'Europe.

A l'Angleterre revient la gloire d'avoir donné le signal de cette évolution que l'on peut considérer comme la plus grande révolution politique des temps modernes. Elle l'a faite presque sans y songer, confirmant ainsi cette pensée d'Aristote que « le plus souvent, dans les aristocraties, les révolutions s'accomplissent sans qu'on les aperçoive (1) », et elle l'a faite très lentement, par étapes successives. Le signe caractéristique de ce nouveau régime a été l'établissement du cabinet, mais il a fallu presque un siècle pour arriver à compléter le système en posant le principe de la solidarité ministérielle, et cinquante années de plus pour amener la

(1) Politique, liv. VIII, chap. VI.

disparition des dernières traces du gouvernement personnel.

C'est ainsi que l'institution simple et rudimentaire des ministres s'est transformée peu à peu en un mécanisme puissant, le cabinet, œuvre savante et compliquée, bien qu'elle soit le produit des circonstances plutôt que de la science humaine. Les ministres ne sont plus les exécuteurs de la volonté du chef de l'État, ils sont désormais ses conseillers solidaires et responsables. Ils sont encore les chefs effectifs des administrations publiques. Appelés et maintenus au pouvoir par les représentants du pays, ils sont nécessairement à la tête de celui des partis qui possède la majorité; enfin, aussi longtemps que le parlement leur maintient sa confiance, ils se trouvent, en fait, les guides tout-puissants des assemblées législatives.

Pendant toute la durée de leurs fonctions, les ministres remplissent ce quadruple rôle; ils ont, en même temps deux visages : l'un tourné vers le, public et connu de tous, l'autre tourné vers le souverain, et impénétrable pour quiconque n'a pas entrée dans les conseils du gouvernement. C'est pourquoi un auteur, qu'il m'est également impossible de citer ou de critiquer, a pensé que le cabinet britannique pourrait être exactement représenté par un personnage de la Fable : Janus avec ses quatre faces et ses deux figures.

Frappant contraste avec ce grand pays doué par l'aristocratie d'une liberté dont la démocratie profite

aujourd'hui, il est, à l'autre extrémité de l'Europe, un vaste empire dans lequel les ministres sont les serviteurs obéissants d'un souverain absolu qui les élève ou les brise à son gré; investis d'une partie tantôt large, tantôt restreinte de l'autorite du czar, ils n'ont rien à craindre ni à espérer que de la volonté impériale.

Entre les institutions si profondément dissemblables de ces deux nations, les constitutions des autres pays de l'ancien et du nouveau monde forment, en quelque sorte, une gamme dans laquelle se trouvent à la fois les plus vives couleurs et les nuances les plus délicates. Ici, comme en Belgique et en Italie, c'est un système gouvernemental qui se rapproche de celui de l'Angleterre, mais avec le suffrage restreint; là, comme dans l'empire Austro-Hongrois, existe le régime compliqué du dualisme, tandis que la Prusse et l'Allemagne offrent le spectacle d'un gouvernement à demi représentatif, formant le centre et le lien d'un vaste empire. Enfin, en dehors des autres États, dont les lois constitutionnelles se rapprochent de ces divers types, sans que l'analogie soit jamais complète, on voit deux grandes républiques, jouissant toutes deux d'un régime libéral, toutes deux reconnaissant à l'universalité des citoyens le droit de suffrage, toutes deux dotees de gouvernements qui présentent extérieurement une apparence identique. Quelle différence pourtant les sépare en réalité, et cela par le seul fait que les ministres des



États-Unis, nommés, comme ceux de notre pays, par le Président de la République, ne sont pas responsables vis-à-vis des assemblées législatives.

Voilà précisément ce qui constitue l'intérêt comme la difficulté du sujet mis au concours. Pour le traiter comme il convient, il faut non seulement consulter les textes, mais encore étudier les usages qui les complètent et les modifient; il faut surtout se pénétrer de l'esprit dont chaque pays entend et applique ses institutions écrites ou coutumières. Pour n'en citer qu'un exemple : théoriquement la source même de l'autorité ministérielle est partout identique. Toutes les constitutions attribuent au Chef de l'État le droit de désigner les hommes chargés de diriger, sous ses ordres, en son nom et pendant le temps qu'il lui plaît, les divers services du gouvernement, mais ce principe est le plus souvent en contradiction formelle avec les faits, et, chez la plupart des peuples libres, c'est le parlement qui dicte en réalité les choix.

Il faut ajouter que, dans les pays même où la constitution est écrite, le rôle du cabinet est mal défini : c'est qu'il est, en effet, presque impossible de le déterminer par un texte précis. Comment indiquer, par exemple, dans quels cas les ministres d'un gouvernement représentatif doivent se retirer en présence du vote d'un Parlement? Comment formuler ce rôle complexe du cabinet qui, sous le régime anglais, constitue

tout à la fois le moteur et le pivot du système gouvernemental.

L'Académie, en posant la question dans des termes généraux, laissait aux concurrents toute liberté pour examiner l'ensemble des problèmes qu'elle soulève; elle demandait une œuvre, non de polémique, mais de droit constitutionnel comparé, une page de cette science politique, dont Cicéron considérait l'étude comme « le plus magnifique emploi de la sagesse, la plus grande marque de la vertu et le premier devoir de la vie[1] ».

C'est ainsi, d'ailleurs, que l'ont compris la plupart des auteurs dont les manuscrits nous ont été adressés, et dont les travaux, quoique de valeur très inégale, témoignent généralement d'études sérieuses et de connaissances étendues.

. . . .

Il nous reste à parler d'un dernier mémoire, qui nous a paru très notablement supérieur à tous les autres et auquel, par un vote unanime, la section vous propose de décerner le prix Odilon Barrot. Il est inscrit sous le n° 8 et porte pour devise : La meilleure forme de gouvernement, c'est la moins mauvaise. *C'est un travail considérable et qui se recommande par les plus sérieuses qualités : clarté de l'exposition, exactitude des renseignements, étude appro-*

1. De republica, liv. Ier, chap. XX.



fondie du sujet. Le ton en est toujours grave, le style correct; l'auteur enfin a eu le mérite de traiter la question au point de vue du jurisconsulte et non à celui de l'homme politique. Son œuvre est solide; elle doit être durable parce que, sans être purement théorique, elle ne tient compte des faits que pour montrer comment ils complètent et modifient le droit.

En tête du mémoire se trouve le programme de l'œuvre entreprise. « Montrer d'abord le gouvernement de cabinet dans son pays d'origine, c'est-à-dire, en Angleterre, étudier son application en Belgique et en Hollande, son introduction jusqu'ici moins heureuse en Italie, puis exposer la façon dont il s'est adapté aux institutions particulières de l'Autriche-Hongrie et du Canada. A cette première partie aurait succédé une seconde dans laquelle on aurait décrit trois systèmes gouvernementaux essentiellement divers : celui de l'Allemagne et de la Prusse, celui des États-Unis, enfin celui de la Suisse. L'œuvre aurait été complétée par un examen du rôle des ministres en France sous les diverses constitutions qui ont successivement régi ce pays et par une synthèse générale des principes du gouvernement de cabinet, et des règles qui doivent présider à son application complète et sincère. »

Ce vaste cadre, le temps n'a pas permis à l'auteur de le remplir entièrement; les lacunes, cependant, n'ont pas une importance capitale, car à défaut d'une étude spéciale sur chacun des pays indiqués, le mémoire

contient un exposé complet des principaux types de gouvernement. C'est ainsi que nous trouvons dans ces deux volumes qui ne renferment pas moins de 800 pages, un tableau du régime parlementaire de la Grande-Bretagne, une description du système gouvernemental de l'Allemagne et de la Prusse, une analyse des institutions de la Suisse et de celles des États-Unis. Ces quatre monographies sont complétées par une esquisse rapide des institutions de la France.

L'Angleterre, et c'est justice, tient la première place. L'auteur expose, d'une façon complète, l'ensemble des institutions politiques de ce grand pays. Il décrit avec précision les rapports du cabinet avec la couronne et avec le parlement; il sait, à la fois, éviter les longueurs et ne rien omettre de ce qui est utile à connaître. Obligé, pour mettre en lumière tous les côtés du rôle des ministres, d'entrer dans une série de détails minutieux, il se montre toujours exactement renseigné, et c'est à peine si le plus rigoureux examen permet de constater quelques légères inexactitudes, sur des points tout à fait accessoires. D'ailleurs, il ne s'attarde pas à de longues critiques : ce qu'il expose, ce sont les faits, c'est-à-dire l'action effective du cabinet, qui forme le plus important des rouages de la constitution britannique, quoique son existence même ne soit pas légalement reconnue.

L'étude consacrée aux institutions de l'empire d'Allemagne et du royaume de Prusse mérite, à bon droit,



les mêmes éloges. Peut-être offrait-elle, à certains égards, de moindres difficultés, puisqu'il s'agissait ici d'exposer une constitution écrite: mais la tâche était cependant très ardue, d'abord parce que ce régime est nouveau et, par conséquent, moins connu que celui de l'Angleterre, ensuite à cause de l'extrême complication de cette double organisation. L'auteur s'avance à pas sûrs à travers ce dédale, il ne laisse rien ignorer de ce qui est utile à connaître pour comprendre le rôle respectif des divers corps politiques et des nombreux fonctionnaires appelés à concourir au gouvernement, soit de l'empire, soit du royaume. Il montre comment l'Empire n'ayant, en principe, d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par les États, profite des termes larges et ambigus de la constitution pour étendre chaque jour le domaine de son action. Il met également en lumière le frappant contraste qui existe entre les faits et les textes légaux. Théoriquement, l'empereur n'est que le délégué du Bundesrath, *un lieutenant chargé d'exécuter ses ordres, obligé de lui obéir, et même de prendre son avis avant d'agir, dans toutes les affaires importantes. En réalité, cependant, le* Bundesrath *n'a qu'une autorité insignifiante et une influence presque insensible.*

En quittant ces deux monarchies, dont l'une possède la plénitude du régime parlementaire, tandis que l'autre est régie par un système mixte, sorte d'état intermédiaire entre les institutions d'un gouvernement

absolu et celles d'un pays vraiment libre, l'auteur aborde l'étude du pouvoir ministériel dans deux républiques fédératives. Le contraste est frappant : d'un côté la vieille Helvétie, avec ses traditions et ses usages séculaires, sa faible population et son territoire restreint, de l'autre, la jeune Amérique avec sa constitution moderne empruntée aux usages de la mère patrie et aux théories de l'Esprit des lois, avec des espaces infinis que la civilisation achève de conquérir sur la barbarie, avec un incessant et gigantesque accroissement du nombre des citoyens. Les deux confédérations jouissent des bienfaits de la plus entière liberté, et le peuple seul y est considéré comme possédant le pouvoir absolu, aussi reconnaît-on, toutes proportions gardées, un certain nombre de traits communs entre les institutions des États-Unis et celles de la Suisse. Il y a aussi de notables différences, dont la moindre précisément n'est pas celle que l'on constate au sujet du rôle des ministres. Nous signalerons particulièrement les remarques suggérées à l'auteur par les conséquences produites, dans la République du Nouveau-Monde, par l'application trop absolue de la théorie de la séparation des pouvoirs.

C'est par la France que se termine le mémoire. Cette partie est moins étendue que celle consacrée aux autres pays : l'auteur suppose, sans doute, que nos institutions sont plus connues que celles de l'étranger, et il ne croit pas nécessaire d'entrer aussi profondément



dans les détails. Après avoir brièvement rappelé le rôle des ministres sous les divers régimes qui, depuis un siècle, se sont succédé dans notre pays, il nous ramène à l'étranger pour jeter un coup d'œil sur le système qu'il nomme le gouvernement de cabinet; puis, revenant à l'examen de nos institutions actuelles, il en fait ressortir les défauts saillants, défauts imputables, suivant lui, bien moins aux lois qu'aux hommes. Il va plus loin et il se demande quelles seraient les réformes dont la constitution pourrait être susceptible. Nous ne croyons pas devoir le suivre dans cet ordre d'idées, les considérations, d'ailleurs très courtes, développées dans cette partie du travail sont du domaine de la politique pure et de la politique essentiellement actuelle. Il nous est permis, cependant, de constater que les idées de l'auteur sont celles d'un esprit éclairé et sincèrement libéral : elles peuvent se résumer en cette parole d'un ancien, qui sera toujours le dernier mot de la science politique :

Quid leges sine moribus?

Comte DE FRANQUEVILLE.

LE ROLE DES MINISTRES

EN ANGLETERRE

LE ROLE DES MINISTRES

EN ANGLETERRE

CHAPITRE PREMIER

LES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION ANGLAISE

I. — **Les Sources de la Constitution** [1]. — La constitution politique de l'Angleterre ne repose pas, comme celle des pays du continent, sur une loi fondamentale, placée au-dessus des autres lois et garantie par des conditions particulières et des formalités minutieuses contre les essais d'abrogation ou de revision. Le peuple anglais n'a pas pris soin d'inscrire ses libertés et ses droits, ni de préciser l'organisation, la compétence et les rapports des grands pouvoirs de l'État dans une charte spéciale liant la volonté du législateur ordinaire. L'Angleterre n'a pas de *Constitution*, si nous donnons à ce mot un sens purement formel. Certes, plus d'une promesse solennelle du Roi acceptée par le Parlement

---

1. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, pp. 39-79; — Dicey, *The Law of the Constitution*, 2e édition, pp. 1-34; — Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, pp. 1-81; — Freeman, *Le Développement de la Constitution anglaise*, traduction par A. Dehaye.

a traversé les siècles intacte et entourée du respect de tous : ainsi la Déclaration des Droits de 1692 est toujours considérée comme le palladium des libertés anglaises. Mais, quelle que soit l'autorité morale de ces actes, ils n'ont d'autre valeur juridique que celle de toute loi quelconque et il suffirait, pour les abolir, d'un simple statut voté dans les formes ordinaires. Le Parlement anglais est souverain absolu, aucune loi supérieure n'a posé de bornes à sa puissance. Sir Edward Coke disait déjà : « *Si antiquitatem spectes, est vetustissima ; si dignitatem, est honoratissima ; si jurisdictionem, est capacissima.* »

La constitution anglaise ne se limite donc pas aux dispositions d'une charte royale ou d'un statut du Parlement ; il faut, pour la définir, s'attacher au fond même des choses et non pas à leur forme. M. Dicey l'a fort bien définie : l'ensemble des règles qui, directement ou indirectement, affectent la distribution ou l'exercice du pouvoir souverain dans l'État [1]. Et ces règles, au lieu d'être concentrées dans une loi solennelle, sont éparpillées dans une foule d'actes écrits, ou sont même restées dans le domaine de la coutume et de la tradition.

Cette confusion et cette indécision dans les sources, dans les limites et dans les principes constitutionnels choquent notre logique qui toujours recherche l'ordre, la symétrie et la précision dans les institutions humaines ; l'esprit pratique et conservateur du peuple anglais et les péripéties de son histoire nous en donnent l'expli-

1. — Dicey, *op. cit.*, p. 24.



cation. Les institutions représentatives de l'époque actuelle n'ont pas été établies en un jour; il est impossible d'assigner une date à leur origine. La monarchie féodale de Guillaume le Conquérant s'est transformée graduellement pour aboutir, après huit siècles, à la monarchie parlementaire d'aujourd'hui. Le peuple anglais, qui a dû ses libertés et ses droits politiques à une série d'efforts continus et de luttes incessantes, a rarement cherché à consigner dans des monuments écrits ses conquêtes souvent indécises et insensibles; il les a confiées plutôt « à la force des choses, aux mœurs, à l'opinion [1] ». Même au milieu des révolutions, les Parlements d'Angleterre se souciaient fort peu de faire table rase du passé pour construire de toutes pièces un système raisonné de gouvernement; c'est à peine s'ils osaient toucher aux pierres les plus ébranlées du vieil édifice. Ils craignaient jusqu'à l'apparence des innovations, et concentraient toute leur activité dans la recherche des précédents, afin de rattacher les nouvelles institutions aux anciens principes [2]. Les prérogatives royales tombaient en désuétude et jamais elles n'étaient abolies expressément, si le Roi ne tentait de les faire revivre; l'autorité des pouvoirs populaires se développait peu à peu et n'était sanctionnée par la loi que si elle se trouvait contestée ou menacée.

Les sources de la constitution anglaise sont donc multiples et variées. Elles forment trois groupes prin-

1. — Boutmy, *op. cit.*, p. 33

2. — « Chaque pas dans notre marche en avant prenait la forme non « de la création d'un nouveau droit, mais de la consolidation d'un droit « ancien. » Freeman, *op. cit.*, p. 120.

cipaux : les sources écrites, la coutume (*common law*) et les conventions ou pratiques constitutionnelles.

Les monuments écrits sont les pactes, les traités et les statuts.

Les pactes sont les plus anciens de ces actes et, plus que tous les autres, ils mériteraient le titre de lois fondamentales. Si aucune formalité législative ne les préserve contre les tentatives de revision, ils ont, en fait, une meilleure garantie de durée dans le respect et l'attachement du peuple. Les pactes sont l'œuvre commune du Roi et du Parlement ; mais le Roi et le Parlement n'apparaissent plus dans leur élaboration comme les parties d'un même corps, exerçant ensemble un pouvoir collectif ; ce sont deux adversaires qui fixent par un accord leurs droits respectifs. « Le Roi n'y inter « vient pas comme partie intégrante d'un même pou- « voir législatif avec les Lords et les Communes, mais « comme une véritable partie contractante, vis-à-vis de « laquelle la nation apparaît avec une personnalité « distincte et indépendante [1]. » Ces pactes sont au nombre de trois : la Grande Charte de 1215, le Bill des Droits de 1688 et l'Acte d'Etablissement de 1701. Ils ont surtout pour objet de déterminer les limites du pouvoir royal et de garantir les droits du Parlement.

Les traités, c'est-à-dire l'Acte d'Union avec l'Ecosse de 1706 et l'Acte d'Union avec l'Irlande de 1800, sont des actes émanés de souverainetés indépendantes le Parlement d'Angleterre d'une part, le Parlement d'Ecosse

1. — Boutmy, *op. cit.*, p. 39.



ou d'Irlande, de l'autre, et par lesquels ces souverainetés ont décidé de se confondre en une seule.

Les statuts sont les lois votées par le Parlement et sanctionnées par le Roi dans les formes ordinaires. Ceux qui touchent à l'ordre constitutionnel et à l'organisation politique sont peu nombreux et généralement de date assez récente. On ne peut guère citer que les lois électorales, les statuts qui, depuis un siècle, ont créé de nouveaux départements ministériels et les lois d'organisation judiciaire. Cependant, le nombre de ces lois augmente, surtout dans le domaine administratif, où toute l'ancienne organisation, basée presque entièrement sur la *common law*, subit actuellement une réforme complète.

La coutume est une véritable loi, munie d'une sanction juridique comme les statuts, obligatoire pour les tribunaux, aussi bien que les lois votées par le Parlement. Elle existe et se transmet par simple tradition, elle se constate par les arrêts des cours de justice. Elle est la source principale du droit privé et une source importante du droit public de l'Angleterre. C'est sur la *common law* qu'aujourd'hui encore se basent l'existence et, en grande partie, l'organisation des pouvoirs, la forme monarchique du gouvernement, l'ordre de succession au trône, en partie du moins, presque toutes les prérogatives du Souverain, le principe de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité royales, l'existence du Parlement, la division en deux Chambres, la composition de la Chambre des Lords, l'organisation du Conseil privé, la responsabilité des ministres.

Le troisième élément de la constitution anglaise, que

M. Dicey appelle conventions constitutionnelles (*conventions of the constitution*), et qu'il désigne aussi sous le nom d'usages (*habits*), de pratiques (*practices*), ou par le terme anglais impossible à traduire d'*understandings*[1], se distingue nettement de la *common law* en ce qu'il manque de toute autorité juridique. Ces conventions guident l'action des différents pouvoirs, mais ce ne sont pas des lois, ce sont de simples règles de convenance dépourvues de sanction légale. Les cours de justice ne les reconnaissent pas et cependant les pouvoirs politiques sont dans l'impossibilité de s'y soustraire. Elles forment « tout un système de morale poli- « tique, tout un code de préceptes pour guider les « hommes publics, qui ne se trouvent dans aucun texte « de la loi écrite ou de la loi coutumière, mais qui, en « pratique, sont regardés comme étant à peine moins « sacrés qu'un principe contenu dans la Grande Charte « ou dans la Pétition des Droits[2] ». Aujourd'hui, elles constituent, au point de vue spécial de cette étude, l'élément le plus important de la constitution anglaise. Le seul examen des lois écrites et de la *common law* ne peut donner qu'une idée incomplète et, en bien des points, inexacte de l'organisation politique de l'Angleterre ; un exposé du rôle et de la situation des ministres basé exclusivement sur ces sources serait radicalement faux et contraire à la réalité des faits. Car ces usages « ne se bornent pas à créer, ils détruisent ; ils ne « changent pas la lettre des lois, ils en dénaturent

1. — Dicey, *op. cit.*, p. 25.
2. — Freeman, *op. cit.*, p. 122.



« l'esprit [1] ». Ils ont énervé la prérogative royale et forcé le Souverain à ne plus jouer qu'un rôle effacé dans le gouvernement, alors qu'aucun texte légal n'a été modifié, qu'aucune règle de la *common law* n'a été abrogée. Ils ont amoindri les pouvoirs financiers des Lords et substitué à l'égalité des droits entre les deux assemblées, la suprématie des Communes sur la Chambre haute. Ils ont dépouillé le Conseil privé de tous ses pouvoirs, édifié pierre par pierre le Cabinet, constitué son organisation et assis son autorité.

Ces usages constitutionnels ne sont pas spéciaux à l'Angleterre; dans la plupart des pays, mais à des degrés plus ou moins sensibles, ils complètent ou modifient les principes écrits dans les constitutions et dans les lois. Le régime parlementaire n'a pas d'autre fondement. Le législateur peut énumérer dans un texte les droits des grands pouvoirs politiques, régler jusqu'à un certain point leur organisation, déterminer les formes extérieures de leur action ; il est impuissant à préciser la part exacte d'autorité que possédera chacun d'eux. Ce sont là des questions que décident seules la force et la puissance naturelles des divers pouvoirs. Les usages constitutionnels ne font que constater le résultat de la lutte qui s'engage inévitablement entre eux pour la prépondérance. Ils nous montrent la mesure d'indépendance et le degré d'influence qu'a pu acquérir et se conserver chacun des rouages de l'organisme politique.

II. — Les Pouvoirs constitutionnels. — La constitu-

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 73.

tion anglaise, indépendante des règles rigides d'une loi fondamentale, souvent même laissée dans les contours vagues et indécis de la coutume ou de l'usage, s'est pliée avec une étonnante souplesse aux états sociaux les plus divers. Elle a passé à travers les siècles presque immuable dans sa forme extérieure ; mais sous cette immutabilité apparente se cachait un progrès continu, une évolution lente, opérée sans secousses et sans bruit. De nouvelles institutions naissaient pour ainsi dire spontanément, par le fait d'une volonté presque inconsciente; elles croissaient et se développaient, annihilant les anciens organes qui peu à peu dépérissaient sous cette action et se trouvaient finalement réduits à l'état de simples formes inutiles et sans but. Un jour, un fait accidentel a donné naissance à un usage, à une convention constitutionnelle respectée de tous. Cet usage a introduit à côté de la règle de droit une situation de fait; directement contraire à l'esprit de la loi, il en a tout au plus respecté la lettre. Ainsi la théorie juridique s'est distinguée de la pratique politique et la forme extérieure des institutions n'a plus été qu'un masque trompeur de leur activité réelle.

D'après la théorie constitutionnelle, le Roi est la source et le centre de toute autorité. Cela ne veut point dire qu'il possède un pouvoir absolu, ni qu'il ait le droit de gouverner l'État à sa guise. Il est le dépositaire de tous les pouvoirs et il les exerce tous, mais en suivant certaines formes, en respectant certaines conditions, après avoir écouté les conseils ou obtenu le consentement de certains organes institués par la loi. C'est la volonté royale qui dirige toutes les affaires

publiques, mais « la volonté royale, aux yeux de la loi, « n'est pas du tout la simple volonté personnelle du « Roi, c'est sa volonté officielle [1] », éclairée ou approuvée par des guides et des conseillers déterminés. Le Roi fait les lois avec le concours des deux Chambres du Parlement. Il dirige les relations extérieures et l'administration intérieure avec l'assistance d'un Conseil privé et par l'intermédiaire de ministres responsables. Il administre la justice, ou plutôt la justice est administrée en son nom par des juges indépendants ; car dans ce domaine la loi, *common law* ou statuts, a dû nécessairement sanctionner toutes les modifications apportées à l'exercice de l'ancienne prérogative royale. Ainsi la constitution distingue le *King in Parliament*, qui fait les lois, et le *King in Council*, qui les exécute et gouverne la nation.

Le Parlement est divisé en deux Chambres dotées de pouvoirs égaux, sinon identiques. La Chambre des Lords, composée de membres héréditaires ou nommés par le Roi, représentants de l'aristocratie, propose, amende et vote les lois, confirme ou rejette les subsides accordés à la Couronne par la Chambre des Communes et constitue une Cour de justice suprême, chargée notamment de juger les ministres mis en accusation par l'autre Chambre. Les Communes, composées de députés élus aujourd'hui par le suffrage presque universel des chefs de famille, représentants des bourgs et des comtés, proposent, amendent et votent les lois, accordent au Roi les subsides qu'il a demandés, dans la

1. — Hearn, *The Government of England*, 2e édition, p. 18.

proportion où elles les jugent nécessaires pour le gouvernement de l'État et mettent en accusation les ministres qui ont violé les lois ou trahi les intérêts du peuple.

Le Conseil privé, dont le Roi nomme et révoque les membres, est appelé à donner son approbation à une foule d'actes intéressant la politique extérieure ou l'administration intérieure du pays. Les ministres, grands officiers de la Couronne, serviteurs du Roi, choisis et renvoyés par lui sans aucune intervention étrangère, doivent l'aider dans tous ses actes, procurer et assurer l'exécution de ses ordres, mais en assumer en même temps toute la responsabilité.

Voilà le tableau des institutions politiques de l'Angleterre que nous présente la loi. Apparence trompeuse qui cache sous des fictions la réalité des faits. Le Roi n'exerce plus le pouvoir exécutif; il n'a pu conserver, dans l'un comme dans l'autre domaine, qu'une certaine influence modératrice. Les lois préparées spontanément par les ministres ou par les membres du Parlement sont votées par les Chambres, présentées à la sanction du Roi, qui toujours la donne, volontairement ou forcément. Le pouvoir exécutif a passé entre les mains des ministres qui cherchent dans le Parlement leur principal appui. L'égalité des Chambres est rompue : les Communes sont devenues toutes-puissantes, elles font les lois et les budgets, nomment et révoquent les ministres et contrôlent le pouvoir exécutif, tandis que la Chambre des Lords joue tout au plus le rôle effacé d'une chambre de revision. Le Conseil privé a perdu toute autorité et toute influence, tandis qu'une institution inconnue à la loi, le Cabinet, héritait de tous ses pouvoirs.



Cette opposition entre le droit et le fait est le résultat d'un déplacement de la puissance politique commencé sous les Stuarts et qui s'est terminé dans les premières années de ce siècle. Le Roi, en conservant toutes ses prérogatives légales, a perdu peu à peu sa situation prépondérante au profit de la Chambre des Communes. Au lieu d'un Souverain légiférant avec les deux Chambres du Parlement, gouvernant avec l'aide de son Conseil privé et de serviteurs soumis, nous trouvons une Chambre des Communes faisant prévaloir ses volontés dans l'ordre législatif, dirigeant le gouvernement du pays au moyen d'un comité de ministres qu'elle élève et renverse, ne rencontrant que la résistance souvent impuissante du Monarque et des Lords.

III. — Les Origines du Cabinet[1]. — Le Cabinet, pas plus qu'aucune autre institution politique de l'Angleterre, n'a été créé de toutes pièces, en un jour, par la décision d'un Roi ou d'un Parlement; il n'a point d'autre origine que l'habitude inconsciente des premiers Stuarts de prendre en secret l'avis de quelques conseillers favoris. Resté longtemps informe, sans l'ombre d'une organisation quelconque, sans rôle défini, il se développa peu à peu de lui-même, malgré les obstacles qu'on lui suscitait. Le Parlement, ennemi naturel de

1. — Todd, *On parliamentary Government in England*, 2e édition, vol. I, pp. 49-136, vol. II, pp. 89-171; — Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre, depuis l'avènement de Henri VII jusqu'à la mort de Georges II*, traduction revue et publiée par M. Guizot, passim; — Th. Erskine May, *Constitutional History*, passim; — Cardon, *Svolgimento storico della Costituzione inglese*, passim. — Gneist, *Das englische Verfassungsgeschichte*, pp. 591-600, 584-715.

toute innovation émanant du Roi, ne vit pas d'abord en lui le futur instrument de sa puissance et chercha par tous moyens à l'abattre. Ses efforts ne servirent qu'à montrer la vitalité de l'institution qui se forma et s'organisa lentement et spontanément, comme elle était née. Bientôt, d'ailleurs, il changea de tactique. Impuissant à abolir le Cabinet, il voulut s'en rendre maître et engagea contre le pouvoir royal cette longue lutte dont il sortit victorieux au commencement de ce siècle.

Pour rechercher les origines du gouvernement parlementaire, nous devons remonter plus haut qu'à la première apparition du Cabinet. Le principe de la responsabilité ministérielle était reconnu et sanctionné par la *common law* depuis plus de deux siècles, lorsque se manifestèrent les premiers linéaments de ce qui devait être plus tard le ministère moderne. Ce n'était pas sans doute cette responsabilité politique qui élève et renverse les ministres au gré des caprices du Parlement; c'était une responsabilité pénale dans sa forme et dans sa sanction, mise en œuvre par une véritable procédure judiciaire, appelée *impeachment*, et qui entraînait pour le ministre frappé, indépendamment de la déchéance, les peines corporelles les plus graves, souvent même la mort. Depuis la fin du XIVe siècle, la Chambre des Communes avait conquis le droit de traduire les conseillers du Roi devant la Chambre des Pairs, non seulement pour crimes de droit commun, mais encore pour crimes politiques et atteintes portées par leurs actes ou d'après leurs conseils aux droits et libertés du Parlement et de la nation. Grâce à cette nouvelle prérogative, le Parlement put dominer un instant les rois faibles et chancelants de la maison de Lan-



castre. Il fut même sous Henri IV consulté sur le choix des ministres et l'on vit les Communes voter les subsides « sur la grande confiance qu'elles ont dans les « lords récemment choisis et nommés membres du Con- « seil du Roi ». Il y eut alors comme une première ébauche informe et indécise du système de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement, ce qui a permis à un auteur anglais de trouver dans le conseil des rois de Lancastre « le germe réel, quoique « peut-être pas strictement historique, du Cabinet mo- « derne [1] ».

Mais l'*impeachment* était une arme inefficace pour lutter contre l'énergique despotisme des Tudors. Durant plus d'un siècle et demi, le Parlement parut en avoir oublié l'usage et il fallut l'avènement des Stuarts pour faire revivre l'ancien principe de la responsabilité ministérielle. Deux conseillers de Jacques Ier furent mis en accusation par les Communes et condamnés par la Chambre des Lords ; mais il ne s'agissait que de délits de droit commun et le Roi s'empressa de leur faire grâce. Charles Ier entreprit de contester au Parlement tout droit de poursuivre les ministres de la Couronne. Dès que les Communes voulurent diriger contre eux une accusation, il en prononça la dissolution. Cette situation tendue se maintint jusqu'à ce que le Long Parlement parvint à prononcer la condamnation de Strafford.

Bientôt après ce succès, les Communes, entrant décidément dans la voie révolutionnaire, voulurent exiger

1 — Stubbs, *The constitutional History of England in its origin and development.*

du Roi qu'il reconnût la dépendance politique des ministres vis-à-vis du Parlement. « Dans certains cas « assez fréquents, dit la Grande Remontrance de 1641, « les Communes peuvent avoir une juste cause de s'op-« poser à ce que certains hommes soient choisis comme « conseillers du Roi, sans qu'elles aient cependant une « juste cause de les mettre en accusation. Les raisons « les plus décisives peuvent presser le Roi de ne pas « confier les affaires importantes à de telles mains, « quoique les Communes puissent ne pas vouloir pro-« céder contre eux par la voie légale de l'*impeachment*. » Et pour convaincre le Roi elle ajoutait : « Les subsides « pour l'entretien de l'état du Roi et les aides réclamés « pour les protestants du continent ne seront accordés « que si, à l'avenir, le Roi emploie uniquement des con-« seillers, ambassadeurs et ministres auxquels le Parle-« ment peut donner sa confiance[1]. » C'était le gouvernement parlementaire, garanti par sa sanction naturelle, le refus de subsides, que les Communes du Long Parlement avaient entrevu et voulaient établir un jour.

La première révolution d'Angleterre ne laissa point de traces dans la constitution et, après l'avènement de Charles II, les institutions furent rétablies dans l'état et la forme qu'elles possédaient avant l'ouverture du Long Parlement. Les Communes se hâtèrent d'exercer leur droit d'*impeachment* : elles saisirent l'occasion des poursuites intentées contre l'un des ministres favoris du Roi pour l'affirmer et le préciser. Lord Danby avait donné l'ordre à l'ambassadeur anglais à Paris de pro-

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. I, p. 97

poser à la France la neutralité de l'Angleterre contre paiement d'une somme de six millions de livres. Mis en accusation de ce chef, il invoqua pour sa défense l'ordre exprès du Roi, et son allegation se trouvait confirmée par un post-scriptum que Charles II lui-même avait ajouté à la lettre. Le Parlement passa outre et décida que l'ordre du Roi ne pouvait couvrir la responsabilité du ministre. Alors Danby crut arrêter les poursuites en présentant une grâce obtenue secrètement du Roi. Le Parlement déclara le pardon illégal et statua que le droit des Communes de mettre les ministres en accusation ne pouvait pas être entravé par un acte du Souverain.

Loin de renforcer le principe de la responsabilité des ministres, le Cabinet, dans sa première forme, ne fut qu'un instrument inventé par les Stuarts pour l'éluder. La constitution avait placé aux côtés du Roi, pour l'assister dans le gouvernement de l'Angleterre, un Conseil privé, choisi par lui, et quelques grands officiers tels que le lord chancelier, le lord haut-trésorier, le lord du sceau privé, les secrétaires d'Etat, qu'il nommait à sa guise. Au sein de ce Conseil, les princes avaient toujours distingué des ministres préférés dont ils écoutaient les avis avec une faveur marquée. Mais ceux-ci ne supplantaient pas le Conseil privé, ils ne faisaient que le diriger. Sous les premiers Stuarts, au contraire, on vit apparaître, dans le Conseil privé, un second conseil plus intime, dont le Roi prenait en secret les avis sur les affaires les plus importantes et sur la direction cachée de sa politique. Jacques Ier et Charles Ier surtout réunissaient ordinairement dans leur cabinet quelques mi-

nouvelles luttes surgiront encore entre le Roi et le Parlement, mais l'objet n'en sera plus le même et les rôles y seront intervertis. A la monarchie héréditaire a succédé « une monarchie contingente, contractuelle qui, « née d'une révolution, s'est trouvée avoir le même « état civil que les libertés publiques reconquises [1] ». La nouvelle dynastie qui tient son titre du Parlement même ne peut plus songer à contester les droits de celui-ci ; elle doit renoncer à toute velléité d'agression et borner ses efforts à la défense de ses prérogatives. Le Parlement va recommencer la lutte, non plus pour sauvegarder ses droits fondamentaux désormais bien garantis, mais pour enlever à la royauté la prépondérance qu'elle possède encore ; sachant son domaine inattaquable, il va chercher sans cesse à l'étendre aux dépens de la puissance royale. Toutefois, cette modification profonde dans l'organisme constitutionnel ne trouve sa manifestation dans aucune loi [2]. Les Lords et les Communes vainqueurs n'imposent pas au Roi qu'ils vont choisir une nouvelle constitution ; ils se contentent « de revendiquer et d'affirmer de nouveau leurs « anciens droits et leurs anciennes libertés [3] ». Le Bill des Droits ne fait que préciser et garantir les pouvoirs du Parlement violés par les Stuarts ; il ne vise ni le Conseil privé, ni le Cabinet, ni les grands officiers de

1. — Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, p. 161.

2. — « Les lois ne furent pas matériellement aussi changées que « l'esprit et les sentiments du peuple... Les maximes fondamentales de « la Constitution semblent presque les mêmes, mais la disposition dans « laquelle elles furent reçues et interprétées devint totalement diffé- « rente ». Hallam, *op. cit.*, vol. IV, p. 212.

3. — Préambule du Bill des Droits.

la Couronne. Et cependant l'avènement de Guillaume d'Orange marque le point de départ de l'évolution du Cabinet vers sa forme actuelle : il n'a été jusque-là qu'un instrument docile dans la main du Roi : il va devenir pour celui-ci une entrave et un frein.

Pour remplir cette nouvelle mission, le Cabinet devait avant tout présenter une certaine cohésion ; l'union et la solidarité entre ses membres était la première condition de son autorité. Sous les Stuarts « les ministres avaient été les serviteurs de la Couronne, chacun « dans l'accomplissement personnel de sa propre fonction. Le tenancier de chaque office devait un service « fidèle à la Couronne et était en même temps toujours « responsable vis-à-vis de la loi ; mais il ne se trouvait « dans aucune relation spéciale avec le tenancier d'aucun autre office. Pourvu qu'il accomplît ses devoirs « particuliers, nul ne l'empêchait d'être l'ennemi personnel ou politique d'un de ses compagnons dans le « service de la Couronne [1] ».

Guillaume III n'avait point cherché à établir l'union dans son premier Cabinet. D'anciens ministres des Stuarts s'y rencontraient avec les Whigs les plus fougueux. Les uns soutenaient au Parlement un bill que d'autres combattaient et auquel plus tard le Roi opposait son véto. Il y avait des ministres, il n'y avait pas de ministère. Cependant peu à peu les ministres tories de Guillaume se retirèrent devant l'opposition du Parlement suscitée par leurs collègues [2] et, un jour, le Cabinet

1. — Freeman, *op. cit.*, p. 131.
2. — En 1691, un comité de la Chambre, visant les ministres tories, décidait « que Sa Majesté serait humblement suppliée, pour la sûreté

se trouva composé d'hommes appartenant à la même fraction politique.

« Le premier ministère, dit Macaulay [1], fut l'œuvre, « en partie, du hasard, en partie, de la sagesse des « hommes, non pas, il est vrai, de cette sagesse supé- « rieure qui vit dans la familiarité des grands principes « de la philosophie politique, mais de cette sagesse d'un « ordre moins relevé qui pourvoit aux besoins de cha- « que jour par des expédients de chaque jour. Ni Guil- « laume, ni ses conseillers les plus éclairés, ne compre- « naient bien la nature de cette révolution qui s'accom- « plissait sans bruit, — car ce n'était rien moins qu'une « révolution, — et qui commença vers la fin de 1693 pour « se terminer vers la fin de 1696. Vers la fin de 1693, on « voyait les principaux emplois du gouvernement dis- « tribués d'une manière égale entre les deux grands « partis, les hommes qui remplissaient ces emplois ca- « baler perpétuellement les uns contre les autres, cla- « bauder les uns contre les autres, provoquer les uns « contre les autres des votes de censure, produire les « uns contre les autres des chefs d'accusation, et la « Chambre des Communes, désordonnée dans ses allu- « res, ingouvernable dans son humeur, incertaine dans « sa marche. Vers la fin de 1696, au contraire, on vit « que tous les principaux serviteurs de la Couronne ap-

« … son gouvernement, d'employer dans ses conseils et dans l'admi- « nistration de ses affaires, uniquement des personnes que leurs prin- « cipes [illegible] et à son front, contre le dernier roi « Jacques et tous autres prétendants, quels qu'ils fussent. » Hallam, op. cit., vol. IV, p. 29.

1. Macaulay, *Histoire du règne de Guillaume III*. Traduction par A. Pichot, vol. II, chap. II, p. 169.



« partenaient au parti whig, qu'ils étaient étroitement « unis entre eux par des liens publics et privés, qu'ils « se montraient prompts à se défendre les uns les autres « contre toute attaque, que la majorité de la Chambre « des Communes était rangée en bon ordre sous ces « chefs, et qu'elle avait appris à se mouvoir comme un « seul homme à leur commandement. »

Ce n'est pas à dire que dès ce jour l'homogénéité du Cabinet fût établie comme une règle fixe. En 1696, Guillaume III crut utile à ses vues politiques de constituer un ministère composé exclusivement de ses plus fidèles partisans prêts à appuyer ses plans guerriers. Trois ans après, sa fantaisie ou ses intérêts le firent revenir à un Cabinet mixte, et personne ne songea à s'en plaindre, personne même ne sembla le remarquer. Sous le règne d'Anne encore, les ministères se succédèrent, les uns, homogènes, whigs ou tories, les autres, mixtes, sans autre raison que les caprices de la Reine ou les intrigues de la Cour.

A cette époque, le Cabinet eut à soutenir une attaque du Parlement qui menaça d'entraver ses progrès. Les Communes, mécontentes des traités de partage de la succession d'Espagne, voulurent en rejeter la responsabilité sur les ministres et les mirent en accusation : Guillaume III avait seul négocié et conclu les traités ; les ministres prouvèrent qu'ils n'y avaient pris aucune part et furent acquittés. Furieuses de leur échec, elles crurent voir dans le Cabinet l'instrument qui permettait au Roi de soustraire ses ministres à la responsabilité de ses actes. Aussi saisirent-elles l'occasion que leur offrait l'*Act of Settlement* de 1701 pour en promulguer

l'abolition. Après l'avènement de la maison de Hanovre, dit cet acte, « toutes les affaires relatives au bon gou- « vernement du royaume et dont le Conseil privé doit « connaître d'après les lois et coutumes de ce royaume « seront traitées dans ledit Conseil, et toutes les résolu- « tions qui y seront prises seront signées par telles per- « sonnes du Conseil privé qui auront délibéré et donné « leur consentement ». D'autre part, aucune personne ayant un emploi public ou une place salariée dans la maison du Roi, ou recevant une pension de la Couronne, ne pourra faire partie de la Chambre des Communes. Par ces mesures, le Cabinet était frappé à mort, le Conseil privé se trouvait rétabli dans son ancienne situation et les ministres, exclus du Parlement, ou du moins de la Chambre des Communes, ne pouvaient chercher d'appui que dans la royauté.

Heureusement ces dispositions furent abrogées cinq ans plus tard, en 1706, sous le règne d'Anne, avant qu'elles n'eussent été appliquées (4 et 5 Anne, c. 8). Déjà on avait senti que l'intervention obligatoire d'un conseil aussi nombreux que le Conseil privé apporterait dans l'administration de l'État des retards et des embarras sans nombre[1]; on avait également éprouvé les avantages que présentaient les rapports directs et fréquents des ministres avec le Parlement[2]. Toutefois, pour empêcher que le Roi n'exerçât une influence illégitime sur une Chambre remplie de fonctionnaires, il fut établi que tout membre des Communes qui accep-

1 — Todd, *op. cit.*, vol. I, pp. 107-108.
2 — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 122.



lerait un emploi de la Couronne, à l'exception d'un grade plus élevé dans l'armée, laisserait par là son siège vacant, mais serait rééligible immédiatement (6 Anne, c. 7). C'est en vertu de cet acte qu'aujourd'hui encore les membres des Communes appelés à faire partie du ministère doivent se représenter devant leurs électeurs.

Sous les règnes de Guillaume III et d'Anne, le Cabinet avait étendu son action sur toutes les affaires de l'État. Le Conseil privé avait vu chaque jour décroître son autorité et n'avait conservé qu'un rôle sans importance, dont la solennité déguisait mal l'inefficacité. Et cependant, ce fut cette institution déjà inerte, semblait-il, qui sauva l'ordre de succession au trône fixé par l'Acte d'Etablissement et empêcha le retour des Stuarts. La reine Anne, de concert avec ses ministres tories, travaillait à assurer à son frère Charles Édouard la couronne que l'Acte d'Etablissement attribuait à la maison de Hanovre ; le succès de ces intrigues était presque assuré lorsque la Reine tomba gravement malade. A cette nouvelle, deux pairs whigs, les duc d'Argyle et de Somerset, se présentèrent au Conseil privé, quoiqu'ils n'eussent pas été convoqués, et y firent appeler les autres conseillers de leur parti. La conspiration était ainsi déjouée et, à la mort de la Reine, le Conseil privé proclama roi d'Angleterre Georges Ier de Hanovre.

Cette politique de la reine Anne eut pour effet d'établir définitivement le principe de l'homogénéité politique du Cabinet, premier pas vers l'union et la forte cohésion. Après l'avènement de Georges Ier, les Tories, que la Reine avait entraînés dans les intrigues jacobites,

furent considérés comme un parti antidynastique et anticonstitutionnel. Également odieux au Roi, qui doutait de leur fidélité, et à la nation, qui les confondait dans une même haine avec les Stuarts, ils durent laisser pendant un demi-siècle le gouvernement aux mains de l'aristocratie whig.

Les premiers rois de la maison de Hanovre se trouvaient entourés de Whigs à la cour, dans les conseils, au Parlement. D'autre part, Allemands par leur éducation et leurs sympathies, venus en Angleterre à un âge avancé, ignorant les usages et les affaires de leur nouveau royaume, faibles de caractère et ne songeant qu'à leurs plaisirs, ils ne pouvaient prendre eux-mêmes en mains la direction du gouvernement. Ils laissèrent naturellement l'administration intérieure du royaume à la coalition de leurs plus chauds partisans et aux ministres qui en étaient les chefs. Les Cabinets devinrent homogènes, même fortement unis sous Walpole, puissants et presque indépendants du Roi, cherchant leur appui dans les deux Chambres du Parlement.

Georges Ier, qui n'avait vu d'ailleurs dans la couronne d'Angleterre que des avantages pécuniaires et un appui solide pour ses intérêts allemands, ignorait jusqu'à la langue de ses nouveaux sujets. Comme ses ministres, Walpole particulièrement, ne connaissaient ni l'allemand ni le français, il ne pouvait communiquer avec eux que dans un latin barbare. Aussi prit-il bientôt l'habitude de ne plus assister aux conseils de cabinet, se contentant de recevoir de la bouche d'un ministre l'exposé des résolutions prises. Cet usage, provoqué par un fait accidentel et aujourd'hui transformé en principe



constitutionnel, ne pouvait manquer de contribuer largement au développement du Cabinet. L'absence du Roi laissait à chacun plus de liberté dans la discussion et plus d'indépendance dans la décision ; en outre, pour maintenir l'ordre et la cohésion, pour diriger les délibérations du Conseil, il fallait un président, un premier ministre.

Les ministères de Georges Ier avaient d'abord été assez faibles, déchirés par des divisions intérieures, ou impuissants à dominer le Parlement. En 1721, le Roi, malgré sa répugnance, forcé en quelque sorte par les Communes, dut confier à Walpole le soin de former un Cabinet Ce fut le premier ministère vraiment fort et uni qui, s'appuyant sur le Parlement, put s'imposer à Georges Ier et à son successeur. Habile financier, praticien parlementaire consommé, esprit dominateur, mais toujours positif, Robert Wapole sut se maintenir pendant vingt-deux ans. Il tenait ses collègues et le Parlement dans sa main ; à vrai dire, son influence n'avait pas pour unique origine ses talents ou sa politique, il avait érigé la corruption en système de gouvernement et les votes des députés aux Communes s'achetaient comme une marchandise. Cependant, son administration contribua puissamment à consolider et à développer la prépondérance du Cabinet : celui-ci se présenta pour la première fois comme un corps bien constitué, sous la direction du premier ministre. Malheureusement, cette unité due entièrement à son énergie personnelle ne devait pas lui survivre; mais son gouvernement devait cependant laisser des traces durables. Abandonnant la Chambre des Lords, il avait toujours cherché dans les Communes

son véritable appui, et c'est de son ministère que date le pouvoir nettement prépondérant de la seconde Chambre[1]. Sa chute même marqua de nouveaux progrès dans l'évolution constitutionnelle. Il fut le premier qui par sa démission reconnut l'impossibilité de gouverner sans la confiance du Parlement. Il fut le dernier contre qui fut tentée une mise en accusation basée sur des motifs politiques : la retraite du ministre devait être dorénavant une sauvegarde suffisante qui rendait inutile l'ancien *impeachment*.

Georges II était moins étranger que son père à la langue et aux choses de l'Angleterre et plus jaloux de sa prérogative. Il prit une part plus active au gouvernement intérieur et put souvent imposer à ses ministres une politique extérieure conforme aux intérêts du Hanovre. Cependant, les Communes faisaient sentir leur influence toujours croissante jusque dans le choix des ministres. On les vit forcer le Roi à congédier un Cabinet comme celui de Walpole en 1741, à sacrifier un conseiller favori comme Granville en 1744, à abandonner ses plans de politique continentale et même à accepter dans ses conseils des ministres qui lui étaient absolument antipathiques, comme le comte de Chatham.

Ainsi, sous les deux premiers Rois de la nouvelle dynastie, le centre de l'autorité paraît s'être déplacé : le Souverain, ignorant et insouciant des affaires du pays, délaisse le pouvoir que recueille et se dispute l'aristocratie whig. Les ministres ne sont pas encore les délégués des Communes, ce sont les chefs d'une coalition

1. — Hearn, *Government of England*, p. 125.

de quelques grandes familles qui s'imposent au Roi et cherchent à dominer les Communes pour s'assurer la prépondérance contre la coalition aristocratique opposée. Le gouvernement parlementaire ne pouvait d'ailleurs s'improviser du jour au lendemain et une puissante aristocratie pouvait seule lui préparer la voie. « Déposséder la royauté en ménageant le prestige du « trône, réduire pratiquement à deux les partis en « présence dans une Chambre très nombreuse, les ren- « dre propres à servir de base au gouvernement en « assurant leur homogénéité, leur stabilité, leur disci- « pline intérieure, faire en sorte que par la retraite in- « stantanée des ministres sur un vote de défiance l'har- « monie soit rétablie aussitôt que troublée entre la « majorité de la Chambre des Communes et le gouver- « nement, autant de conditions délicates et, en certains « cas, contradictoires, impossibles à réaliser pour la « première fois par un Parlement qui aurait été vérita- « blement une assemblée nationale et qui aurait repré- « senté la masse mobile et incohérente du peuple[1]. »

La grande influence du Cabinet n'était pas assez bien établie pour survivre aux causes passagères qui l'avaient fait naître et à la fin du règne de Georges II, il n'était pas difficile d'en prévoir le déclin. L'aristocratie whig, qui devait sa puissance incontestée à sa cohésion et à la faiblesse du parti tory compromis par son alliance avec les Jacobites, s'était divisée en coteries, en « cliques », dépourvues de tous principes et guidées

1. — Boutmy, *Le Développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, p. 293.

exclusivement par les intérêts personnels de leurs chefs. Après la chute de Walpole, dont la main énergique avait maintenu une stricte discipline dans son administration, aucun Cabinet n'avait été véritablement uni; les ministres étaient partagés entre diverses fractions du parti whig aussi acharnées les unes contre les autres que contre les Tories, et leurs querelles se manifestaient jusque dans le Parlement. Les mesures proposées par l'un étaient combattues par l'autre devant les Communes et l'on y voyait Pitt menacer ses collègues d'une mise en accusation à propos de l'armement de la flotte. Pendant ce temps, les Tories s'étaient peu à peu dégagés du parti jacobite pour former un parti constitutionnel, appuyé par les héritiers du trône. La dynastie, de son côté, devenait moins étrangère au pays et la couronne allait passer à des princes nés et élevés sur le sol anglais.

Georges III trouvait à son avènement le terrain bien préparé pour donner à l'autorité royale un regain de vitalité. Naturellement ambitieux, il avait été porté par son éducation à s'exagérer ses prérogatives personnelles. Plein d'ardeur pour le travail, il n'avait aucun goût pour les plaisirs et les frivolités de la cour, et ses vertus privées, après les tristes exemples de ses prédécesseurs, devaient lui concilier le respect et l'amour du peuple. Énergique et résolu, mais manquant d'audace et de vues élevées, intelligence médiocre, d'ailleurs, il ne voyait que les petits côtés des choses et s'obstinait avec opiniâtreté dans ses idées étroites. Avec cela, un talent remarquable pour l'intrigue et peu de scrupules dans le choix des moyens.

Georges III chercha tout d'abord à briser l'homogénéité du Cabinet et la dualité des anciens partis dans le Parlement. Tandis qu'il entretenait la désunion chez les Whigs et relevait les Tories, il formait un tiers-parti destiné à défendre constamment ses prérogatives et à soutenir ses vues personnelles en toutes circonstances, à cabaler avec lui contre les ministres et à les renverser au besoin[1]. S'il ne pouvait composer un ministère de ses seuls amis, il y introduisait à la fois des Whigs et des Tories et entravait son action par tous les moyens. Lorsque les ministres n'étaient pas de son choix, il complotait et manœuvrait jusqu'à ce qu'il les eût renversés et remplacés par des favoris auxquels il pût imposer sa propre politique.

Six ministères impuissants se succédèrent en quelques années, succombant l'un après l'autre sous le coup des intrigues du Roi ou de la résistance du Parlement. En 1770, Georges III put enfin établir à ses côtés un Cabinet entièrement dévoué à sa personne, présidé par lord North. Un moment on put croire que le Roi avait reconquis son ancienne puissance. Pendant douze ans, le ministère North gouverna comme l'instrument passif des volontés royales. Georges III dirigeait en réalité toute la politique intérieure et extérieure, indiquait à ses ministres la conduite à tenir dans les débats du Parlement, se mêlait aux mille détails de l'administration, nommait les fonctionnaires, les juges et les évêques. Les Communes témoignaient au ministère

1. — Burke disait, un jour, au Parlement qu'il voyait « une opposi- « tion d'un caractère nouveau et singulier, une opposition de fonction- « naires et de pensionnaires ».



toutes les marques possibles de défiance : il restait à son poste soutenu par le Roi. Enfin, la politique insensée suivie envers les colonies d'Amérique amena la chute du Cabinet de lord North, après une lutte acharnée qui dura plusieurs années et dans laquelle chacun voyait, comme au temps des Stuarts, le Roi directement en présence des Communes. Déjà en 1780 celles-ci avaient déclaré que « l'influence de la Couronne a augmenté, « augmente encore et doit être diminuée ». En février 1782, on les vit décider « qu'elles considèrent comme « ennemis du Roi et du Pays tous ceux qui conseillent « au Roi la continuation de la guerre d'Amérique ». Après ce vote, au lieu de se retirer, North annonça qu'il était prêt à se conformer aux instructions des Communes. Mais il présenta sa démission quelques jours plus tard pour éviter une motion de censure directe qui allait être adoptée Ce fut ainsi que pour la première fois un vote des Communes entraîna le changement simultané de tout le Cabinet. L'histoire s'enrichit ce jour-là d'un précédent sur lequel allait se fonder le principe de la responsabilité politique et solidaire des ministres devant le Parlement.

Au ministère North succédèrent plusieurs Cabinets de coalition naturellement instables, que les intrigues du Roi renversèrent au bout de quelques mois, jusqu'au jour où William Pitt prit le pouvoir. Celui-ci nous apparaît aux débuts de sa carrière ministérielle comme l'homme destiné à défendre victorieusement la puissance royale contre les attaques du Parlement. Il avait accepté la mission de former un Cabinet de Whigs modérés et de partisans du Roi (*King's Friends*), quoiqu'il

sût que la coalition dirigée par Fox disposait des deux tiers des voix au sein des Communes. On le vit rester ferme à son poste malgré les votes de défiance les plus explicites. « Le maintien des ministres est contraire « aux principes constitutionnels et dommageable aux « intérêts du peuple, » disait une motion adoptée par les Communes le 14 janvier 1784. « Le maintien des « ministres est un obstacle à la formation d'une admi- « nistration qui puisse jouir de la confiance de cette « Chambre, » disait une seconde motion quelques jours plus tard. Pitt se contentait d'invoquer le droit du Roi de choisir librement ses conseillers. Il savait que la politique violente inaugurée par Fox ne pouvait manquer d'éclaircir peu à peu les rangs de l'opposition. Après avoir prié le Roi dans une adresse « d'écarter « tout obstacle à la formation de cette administration « que la Chambre a déclarée nécessaire », les Communes avaient refusé de voter les subsides avant d'avoir reçu la réponse royale. Une seconde adresse plus pressante fut encore adoptée quelques jours plus tard, mais seulement à quelques voix de majorité. Le ministre crut le moment venu de dissoudre le Parlement et il trouva en effet dans la nouvelle Chambre une majorité favorable.

Malgré ces débuts, William Pitt contribua plus qu'aucun autre au développement de la constitution et des pouvoirs du Cabinet. C'est à lui que revient l'honneur d'en avoir établi solidement et définitivement l'organisation et la discipline intérieure; c'est lui qui l'a élevé au rang qu'il occupe aujourd'hui de pouvoir dirigeant la politique et l'administration du pays. Il a consommé l'évolution déjà préparée par Walpole et par son

père, le comte de Chatham ; à l'intérieur du ministère, il a porté le dernier coup au système de gouvernement par départements, suivant l'expression des Anglais, dans lequel chaque ministre, en rapports directs avec le Roi, devait se laisser commander ou influencer par lui en dehors de toute intervention de ses collègues ; il y a substitué le gouvernement de Cabinet, dans lequel cette mission de contrôle des départements appartient à la collectivité des ministres et à l'un d'entre eux, le Premier [1].

Walpole avait joui d'une autorité sérieuse sur les autres ministres et maintenu une certaine discipline dans son Cabinet. Mais dans les ministères de coalition affaiblis par les dissensions des Whigs et par les intrigues de Georges III, dépourvus de toute cohésion ou dirigés par le Roi, chacun expédiait ses propres affaires sans trop se soucier de ses collègues. Seul le comte de Chatham avait pu un moment imposer sa forte volonté au Cabinet dont il faisait partie. William Pitt entendait dominer et diriger le ministère à l'abri des intrigues et de l'intervention continuelle et intempestive du Roi. Il ne pouvait supporter de voir ses projets entravés à tout instant par ses collègues ou par son maître : il obligea les premiers à se soumettre à sa direction et à son contrôle [2] et il sut habilement réduire l'activité du Roi à de simples mais nombreuses formalités, qui lui donnaient l'illusion de s'occuper continuellement des affaires de l'État, sans qu'il pût exercer sur leur marche une influence trop

1 — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, p. 471.

2 — C'est ainsi qu'il força le Roi à retirer le Grand Sceau au chancelier, lord Thurlow, qui, assuré de la bienveillance royale, continuait, comme il l'avait fait sous les ministres précédents, à diriger l'opposi-

considérable. Les résultats heureux de son administration au milieu des difficultés qui assaillaient de toutes parts l'Angleterre, l'énergie et la grande intelligence qu'il déploya durant dix-sept ans, devaient donner à la fonction du premier ministre un lustre, un éclat encore inconnus et affaiblir le prestige et l'influence royales. Il s'était placé lui-même et, avec lui, le Cabinet qu'il dirigeait, à la tête du gouvernement, reléguant le Roi à l'arrière-plan et l'habituant à se contenter d'un rôle moins actif, accoutumant enfin le peuple à chercher dans le Cabinet le promoteur et le protecteur de ses grands intérêts. Lorsqu'il se retira, en 1801, le gouvernement personnel du Roi avait vécu. A ce moment, il est vrai, Georges III refusait d'accéder aux conseils de son ministre sur la question de l'émancipation des catholiques ; mais le ministre, de son côté, revendiquait son indépendance et abandonnait le pouvoir plutôt que de se soumettre aux volontés du Roi.

Toutefois, il restait encore une étape à franchir, avant d'arriver à l'établissement du régime parlementaire. Les ministères devaient encore leur existence au Roi plutôt qu'au Parlement : sans doute, l'impossibilité de gouverner sans l'appui des Communes se manifestait tantôt par la démission du Cabinet, tantôt par la dissolution de la Chambre. Mais durant cette première partie du siècle, le Roi exerçait sur le choix des ministres une influence considérable et se trouvait en état de paralyser ou d'entraver des réformes dont tous les partis admettaient la nécessité[1]. Il fallait, pour asseoir soli-

tion à la Chambre des Lords. Hearn, *Government of England*, p. 217.

1 — Telle, par exemple, l'émancipation des catholiques, à propos

dement la puissance des Communes et réduire le Roi au rôle de simple modérateur qu'il possède aujourd'hui, que l'extension du droit de suffrage et la suppression des bourgs pourris, dont les députés ne représentaient que le souvenir du passé, eussent imprimé à la seconde Chambre le caractère d'une Chambre populaire, puisant dans le peuple réellement représenté par elle une force irrésistible. C'est la première loi de réforme électorale de 1832 qui acheva le triomphe du parlementarisme en Angleterre et la déchéance du pouvoir royal. Deux ans après, le Roi essaya en vain d'user encore de sa prérogative : il renvoya le Cabinet du vicomte Melbourne et prononça la dissolution du Parlement. Mais la nouvelle Chambre força bientôt le ministère tory à se retirer, et Guillaume IV se trouva obligé de reprendre les ministres qu'il venait de congédier quelques mois auparavant. Le sort du Cabinet n'était plus entre ses mains, la Chambre des Communes lui dictait ses choix.

IV. — **Composition et Formation du Cabinet.** — Nous devons tout d'abord établir une distinction entre deux termes qui ont en France une signification identique, mais qui ne sont pas synonymes en Angleterre : le Ministère et le Cabinet. Les Anglais désignent sous le nom de ministres tous les chefs des départements exécutifs entre lesquels est répartie l'administration du pays. Seulement, chez eux, cette répartition n'est pas systématique comme dans presque tous les pays du continent et tous les ministres ne sont pas dans une situation

de laquelle la résistance obstinée de Georges IV ne put être vaincue qu'en 1829.

égale. Les uns dirigent leur département sous le seul contrôle du Cabinet et du Premier Ministre ; les autres n'occupent qu'un rang secondaire : placés à la tête d'un département qui ne constitue lui-même qu'une partie plus ou moins détachée d'un département plus vaste, ils sont, d'après la loi, placés sous les ordres d'un de leurs collègues. Toutefois, cette subordination n'a souvent d'autre raison d'être que des souvenirs historiques ; parfois, appuyée exclusivement sur des théories légales, elle ne trouve dans la pratique aucune manifestation. Cette distinction entre ministres de premier et de second rang n'implique donc par elle-même aucune différence réelle, ni dans l'importance des départements administratifs, ni dans l'autorité et la situation des ministres. Certains départements de second rang l'emportent à ce double point de vue sur d'autres que la loi n'a point placés dans la même position subordonnée et sont souvent confiés à des membres du Cabinet, parfois même aux hommes les plus marquants de la majorité. Enfin, il est des ministres qui ont la charge d'un département qui n'existe plus ; ils sont revêtus de titres qui ne comportent plus aucune fonction réelle et leur rôle ne se distingue presque en rien de celui des ministres sans portefeuille.

Le Ministère comprend donc tous ces ministres chargés de fonctions réelles ou honorés d'un simple titre. Parfois même ce terme prend une signification plus vaste encore et le Ministère, dans ce sens large, comprend tous les membres du Parlement qui participent à la direction des départements exécutifs, ou, suivant un auteur anglais, « tous les fonctionnaires politiques char-

« gés de la direction des affaires publiques qui ne gardent « leur position que pendant la durée du Cabinet exis- « tant[1] ».

On compte aujourd'hui cinq ministres qui ne dirigent réellement aucun département :

1. — Le Premier Lord de la Trésorerie (*First Lord of the Treasury*), dont le titre est presque toujours attaché à la qualité de Premier Ministre.

2. — Le Président du Conseil Privé (*Lord President of the Privy Council*), qui n'a plus guère comme président du Conseil privé que des attributions purement formelles et qui, tout en contrôlant le département de l'instruction publique, en laisse l'administration proprement dite au vice-président.

3. — Le Lord-Lieutenant d'Irlande, espèce de vice-roi qui représente à Dublin la Reine d'Angleterre et qui a surtout à remplir des fonctions d'apparat, alors que le gouvernement de l'Irlande est dirigé par le Secrétaire d'Irlande.

4. — Le Lord du Sceau Privé (*Lord Privy Seal*).

5. — Le Chancelier du Duché de Lancastre.

Les ministres de premier rang sont actuellement au nombre de onze. Ce sont :

1. — Le *Lord High Chancellor*, garde des sceaux et quelque peu ministre de la justice.

2 — Le *First Lord of the Admiralty* ou ministre de la marine.

3. — Le *Secretary of State for Home Department* ou ministre de l'intérieur.

1 — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, p. 179.

4. — Le *Secretary of State for Foreign Department* ou ministre des affaires étrangères.

5. — Le *Secretary of State for Colonial Department* ou ministre des colonies.

6. — Le *Secretary of State for War* ou ministre de la guerre.

7. — Le *Secretary of State for India* ou ministre des Indes.

8. — Le *Chancellor of the Exchequer* ou ministre des finances.

9. — Le Président du *Board of Trade* ou ministre du commerce.

10. — Le Président du *Local Government Board* ou ministre chargé des affaires d'assistance publique et d'administration locale.

11. — Le Président du *Board of Agriculture*, institué en 1889.

Les ministres placés à la tête d'un département de second rang sont :

1. — Le *Vice-President of the Committee of Council for Education*, qui dirige le département de l'instruction publique, mais sous l'autorité du Président du Conseil privé.

2. — Le *Postmaster General*, ou ministre des postes, dont le département est une subdivision de la Trésorerie, presque indépendant en fait.

3. — Le *Secretary for Ireland* et

4. — Le *Secretary for Scotland*, subordonnés en théorie au ministre de l'intérieur.

5. — Le *Chief Commissioner for Public Works and*

Public Buildings, espèce de ministre des bâtiments et domaines publics, dont le département n'est qu'une subdivision du département des finances.

Enfin, parmi les agents subordonnés, choisis dans le Parlement et qui suivent le sort du Ministère, citons les sous-secrétaires d'État parlementaires, deux secrétaires de la Trésorerie, les secrétaires de l'Amirauté, du *Local Government Board* et du *Board of Trade*, les Junior Lords de la Trésorerie, deux des Junior Lords de l'Amirauté, les jurisconsultes de la Couronne, etc.

De tous ces personnages, quelques-uns sont appelés à former un corps plus restreint, un comité permanent qui règle et surveille l'action de tous, imprime ainsi la même direction à l'administration tout entière et maintient entre tous les départements l'unité de vues nécessaires au bon gouvernement du royaume. Ce comité, c'est le Cabinet ; composé d'un certain nombre de membres du Parlement, appartenant au même parti et associés dans la poursuite et l'exécution d'un programme politique commun, il est chargé de gouverner le pays sous le contrôle du Roi et du Parlement.

Aucune règle, ni aucun usage, ne fixe ni ne limite d'une façon précise le nombre des ministres faisant partie du Cabinet. Au siècle dernier, on en comptait souvent moins de dix, au commencement de ce siècle, ordinairement de dix à douze. Depuis trente ans, les cabinets ont presque toujours été composés de quatorze à seize membres [1].

1. — Le cabinet Disraëli formé en 1874 ne comptait que douze membres, le cabinet actuel en compte dix-sept

Dix ministres font régulièrement partie du Cabinet. Ce sont le Premier Lord de la Trésorerie, le Chancelier, le Président du Conseil Privé, le Premier Lord de l'Amirauté, le Chancelier de l'Échiquier et les Secrétaires d'État Les autres membres sont choisis tant à cause de leurs talents et de leur situation politique qu'à raison de leurs fonctions. L'usage semble s'établir d'accorder un siège dans chaque cabinet aux Présidents du *Board of Trade* et du *Local Government Board* et au *Postmaster General*. Le Lord du Sceau privé et le Chancelier du duché de Lancastre y sont appelés moins régulièrement qu'autrefois. Des circonstances momentanées donnent parfois à la direction d'un département une importance politique considérable et rendent utile la participation de tel ou tel ministre aux délibérations du Cabinet. Ce fut le cas pour le Vice-Président du Comité d'Éducation au moment où le gouvernement voulut réformer l'organisation de l'instruction publique; de même, depuis quelques années, le poste de Secrétaire pour l'Irlande a dû être confié à l'un des membres les plus influents du Cabinet.

Durant la première moitié de ce siècle surtout, on remarquait quelquefois dans le Cabinet l'un ou l'autre membre qui n'était revêtu d'aucune fonction publique, ni même d'aucun titre officiel [1]. Cette pratique semble tombée en désuétude; si le Premier Ministre veut assurer au gouvernement les avis éclairés d'un membre du Parlement sans lui imposer la charge d'un département

1. — Les cas où il fut fait usage de cette faculté sont énumérés par Todd, *Parliamentary Government*, vol II, p. 192.

ministériel, il le nomme Lord du Sceau privé ou Chancelier de Lancastre.

Il est à peine besoin de remarquer que la qualité de membre du Cabinet n'est jamais conférée aux fonctionnaires politiques subalternes, tels que les sous-secrétaires d'État, ou les secrétaires de la Trésorerie et de l'Amirauté.

Tous les ministres doivent faire partie de l'une ou de l'autre Chambre du Parlement : c'est une condition essentielle en Angleterre et la conséquence naturelle de l'union intime et des rapports constants qui, dans le gouvernement parlementaire, doivent exister entre tous les pouvoirs [1]. D'après les règlements et les usages du Parlement Anglais, nul ne peut prendre part aux débats d'une Chambre, s'il n'en fait lui-même partie; l'entrée dans l'une comme dans l'autre assemblée est strictement subordonnée à la qualité de membre de cette assemblée. Aussi, chaque chef d'un département ministériel a-t-il à côté de lui soit un secrétaire parlementaire, soit quelque autre délégué, faisant partie de la Chambre à laquelle il n'appartient pas lui-même, et chargé de traiter dans cette Chambre toutes les affaires qui concernent le département.

Les ministres anglais ne sont pas choisis dans les cadres administratifs, ni parmi les hommes spéciaux. « Jamais on ne voit un officier à la tête du ministère de « la guerre ou un marin chargé de l'administration de

1. — Cependant, en décembre 1845, M. Gladstone, ayant échoué dans l'élection nécessitée par son entrée au ministère, resta pendant plus de six mois sans pouvoir trouver dans une autre circonscription un siège aux Communes et n'en continua pas moins à diriger son département.



« la marine. On ne trouve pas davantage au ministère « des Indes ou des colonies, d'anciens gouverneurs « généraux; c'est très exceptionnellement qu'un diplo- « mate a le portefeuille des affaires étrangères. Les « finances ne sont pas gérées par un banquier, ni le « commerce par un négociant ou par un ingénieur [1]. » Seul le Chancelier doit être un légiste et c'est toujours à un avocat éminent qu'échoit cette fonction. La carrière parlementaire est la seule route qui mène au ministère. C'est dans les debats du Parlement que le futur ministre doit montrer son intelligence, sa capacité, une certaine facilité de parole, attirer ainsi sur lui l'attention de son parti et de son *leader*. A la première occasion, celui-ci l'appellera à des fonctions secondaires comme celles de sous-secrétaire d'État; s'il répond aux espérances qu'on a fondées sur lui, il recevra la direction d'un petit ministère, et on pourra le voir, gravissant les degrés de l'échelle, diriger successivement des départements de plus en plus importants [2].

En théorie, les ministres reçoivent du Roi leur titre et leurs pouvoirs. En fait, leur nomination est le résultat d'une élection compliquée dans laquelle interviennent, à des degrés inégaux, plusieurs facteurs dont le plus influent est la Chambre des Communes. Au Souverain appartient le droit de choisir, mais il n'a pas la liberté de ses choix, il ne peut appeler au ministère que des hommes acceptés par la majorité des Communes. Cette majorité est-elle solidement unie sous la direction

1. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, p. 520.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 523.

d'un seul chef incontesté? Le Roi ne peut que confier à ce chef la charge de constituer le Cabinet. Mais quelquefois deux hommes que leurs talents et les services rendus mettent au premier rang peuvent revendiquer ce titre de *leader*; ce fut le cas, par exemple, pour lord Palmerston et lord Russell [1]. Alors, c'est au Souverain de choisir entre les deux rivaux. D'autres fois, les partis sont eux-mêmes profondément divisés, désagrégés; des tiers-partis se sont formés, aucun ne possède plus à lui seul la majorité et un ministère de coalition est seul possible. Dans ce cas une mission sérieuse et délicate s'imposera peut-être au Roi : parmi les coalitions et les combinaisons possibles, il devra rechercher celle qui présente le plus de chances de succès et qui se trouve la plus conforme aux vœux et aux intérêts de la nation; parmi les hommes politiques il devra choisir celui qu'il juge le plus capable de démêler cette situation troublée. Il se peut cependant que son rôle se borne à une simple désignation formelle et que le chef de la nouvelle administration soit tout indiqué par la Chambre des Communes, dont les dispositions bien connues ne permettent pas un autre choix. Après les élections de 1886, Lord Salisbury s'imposait comme Premier Ministre, quoique le parti conservateur, dont il était le chef, ne possédât pas la majorité.

En fait, voici comment les choses se passent. Le Souverain charge le *leader* de la majorité des Communes, ou, dans un moment de confusion, celui qui peut le mieux réunir une majorité, de former un Cabinet.

1. — Lord Melbourne fut aussi choisi entre plusieurs rivaux.

Celui-ci, après avoir reçu la commission royale, se met en campagne ; il cherche à s'assurer le concours des hommes les plus aptes et les plus marquants de son parti. La liste une fois complète, il la présente au Roi ; ce dernier accepte le ministère ainsi composé ou présente ses objections. Parfois il fait écarter tel ou tel homme, plutôt par des raisons privées que par des considérations politiques. Le Chef de Cabinet n'a pas lui-même une liberté illimitée dans la composition de son ministère ; il se heurte souvent à d'énormes difficultés. L'usage veut qu'on répartisse les sièges à peu près par portions égales entre les Lords et les Communes, avec une légère prépondérance pour celles-ci généralement, il faut aussi assurer quelque place aux députés de l'Écosse et de l'Irlande ; les différentes fractions du parti doivent être représentées suivant leurs forces respectives ; certains noms s'imposent, les services rendus au parti, l'influence personnelle, les talents incontestés sont des titres dont il faut tenir compte. D'autre part, l'incapacité et bien d'autres raisons rendent impossible l'admission d'un grand nombre de membres du Parlement. Somme toute, « entre la liste qu'il doit prendre forcément et la « liste impossible qu'il ne peut pas prendre, le choix « indépendant d'un Premier Ministre dans la formation « du Cabinet n'est pas très large ; il s'étend à la répar- « tition des offices dans le Cabinet plutôt qu'au choix « de ses membres [1] ». Et même en ceci il doit tenir compte des capacités et des goûts personnels et respecter certains usages : le Chancelier doit être un juris-

1. — Bagehot, *The English Constitution*, 5ᵉ édition, p. 12

consulte, le Chancelier de l'Echiquier un *commoner*, le Président du Conseil Privé un lord, etc.

Le Cabinet doit donc être avant tout le représentant de la majorité des Communes, que cette majorité soit formée par un parti compacte ou par une coalition. Toutefois l'histoire parlementaire anglaise offre plusieurs exemples de ministères appuyés sur la minorité et seulement tolérés par la majorité. Le parti prépondérant, profondément divisé, était alors impuissant à soutenir un Cabinet quelconque, sans que cependant aucune fraction se fût coalisée avec la minorité. Dans ces circonstances les chefs de la majorité laissèrent à leurs adversaires le soin de gouverner le pays et promirent de ne pas leur susciter de difficultés. Les ministères de Lord Derby en 1852, en 1857, en 1866, de M. Disraëli en 1868, de Lord Salisbury en 1885, furent des ministères de minorité. La situation de tels Cabinets est toujours précaire; ils ne durent que ce que durent les discordes régnantes dans la majorité.

V. — L'Organisation intérieure et le Rôle général du Cabinet. — Avant de chercher à exposer l'organisation intérieure et à déterminer le rôle du Cabinet anglais, il importe de préciser les caractères essentiels de cette institution.

Dans tous les pays où le gouvernement parlementaire est régulièrement appliqué, les ministres se soumettent à une double responsabilité politique devant le Roi et devant le Parlement, ils maintiennent entre eux une forte et loyale union et acceptent les conséquences d'une vraie solidarité.

Les ministres restent constamment soumis au contrôle de leurs supérieurs : pour conserver le pouvoir comme pour l'acquérir, ils ont besoin de la confiance du Roi et du Parlement. Le Cabinet repose sur deux appuis : un seul vient-il à se dérober, il perd inévitablement son équilibre. Heureusement pour lui, ses deux soutiens ne sont pas également libres dans leurs mouvements. Le Roi semble avoir perdu à peu près toute spontanéité : c'est un appui solide et fixe sur lequel les ministres peuvent se reposer avec confiance, à condition de ne pas commettre d'imprudence excessive. Le Parlement, au contraire, mobile, changeant, fantaisiste, est toujours prêt à abandonner le ministre maladroit ou trop indépendant. La responsabilité politique devant le Roi n'est qu'une arme de réserve aussi dangereuse pour celui qui la manierait que pour ceux qu'elle voudrait atteindre. Le Parlement renverse les ministères avec la plus parfaite aisance et sans courir le moindre péril.

Hâtons-nous de dire cependant que cette autorité du Parlement se trouve contrebalancée et atténuée par l'influence qu'exercent les ministres sur la majorité dont ils sont les chefs respectés et écoutés.

Les assemblées législatives n'ont d'ailleurs elles-mêmes que des pouvoirs délégués et le Cabinet mis en échec par elles n'est pas tenu d'accepter toujours leurs décisions. Parfois il peut, avec l'assentiment du Roi, dissoudre les Chambres électives qui lui refusent leur concours et demander à la nation de se prononcer souverainement sur sa politique.

Le Cabinet est un corps parfaitement et intimement

uni dont la volonté est une comme l'action [1]. Les hommes qui le composent appartiennent au même parti politique, ou du moins à des partis coalisés; au moment de la formation du ministère, ils se sont mis d'accord pour mettre en pratique un programme commun de gouvernement. Si plus tard de nouvelles questions surgissent, si l'application du programme adopté suscite des difficultés, on les discute au sein du Cabinet et l'entente s'établit. La décision prise, tous doivent en poursuivre l'exécution et la défendre, au besoin, devant le Parlement. Celui qui ne veut pas s'y soumettre, ne peut rester à son poste [2]. Sans doute, cette unité de vues n'exige pas une entente formelle sur tous les menus détails d'administration. Chaque ministre dirige réellement les affaires ordinaires de son département sous le contrôle de ses collègues, il ne porte devant le Cabinet que les questions nouvelles ou importantes, celles qui intéressent le gouvernement tout entier. Parfois même il peut y avoir entre les ministres des divergences de vues expresses, publiques, sur ce qu'on appelle les questions libres : chaque membre du Cabinet peut dans ces cas conserver son opinion propre et la faire valoir au sein du Parlement même contre ses collègues. Il en est ainsi pour toutes les questions qui ne touchent

1. — « Ce collège existe en quelque sorte comme un corps. Chaque « partie ressent les succès et les échecs de toutes les autres; et le corps « entier contient dans sa vitalité l'existence politique de chaque « membre. » Hearn, *Government of England*, p. 214.

2. Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 273-274, rappelle les cas où des ministres ont quitté le Cabinet pour cause de dissentiments politiques. A ces exemples, tous quelque peu anciens, on peut ajouter ceux de M. Chamberlain en 1886 et de lord Randolph Churchill en 1887.

en rien au gouvernement, à la politique, à l'administration, par exemple, pour les questions de droit privé qui n'ont aucun rapport avec l'organisation sociale ou l'ordre économique. Dans certaines circonstances, de grandes questions politiques seront aussi considérées comme des questions libres : c'est que généralement alors les partisans d'une réforme, quoique convaincus de sa justice et de son utilité, ne croient pas le moment venu de la mener à bonne fin. Ainsi l'émancipation des catholiques, le rappel des *Corn-Laws*, la réforme électorale ont passé à certaines époques pour des questions libres.

La responsabilité des ministres unis dans l'exécution d'un programme commun ne peut être que solidaire. L'action est une, la responsabilité ne saurait être divisée, et devant un vote de blâme du Parlement le Cabinet tout entier se retire. Toutefois, cette solidarité dans la responsabilité n'est pas plus étendue que l'unité dans l'action et il peut se faire qu'un ministre tombe sous le coup d'une motion de défiance, ou soit congédié par le Souverain, sans entraîner tous ses collègues dans sa chute.

« Le Cabinet vit et agit par tradition sans qu'on « puisse citer une seule ligne de loi écrite ou de constitution pour déterminer ses relations avec le Monarque, avec le Parlement, avec la nation, ou les relations de ses membres l'un avec l'autre ou avec leur « chef[1]. » Il n'a pas d'existence légale et ce titre de

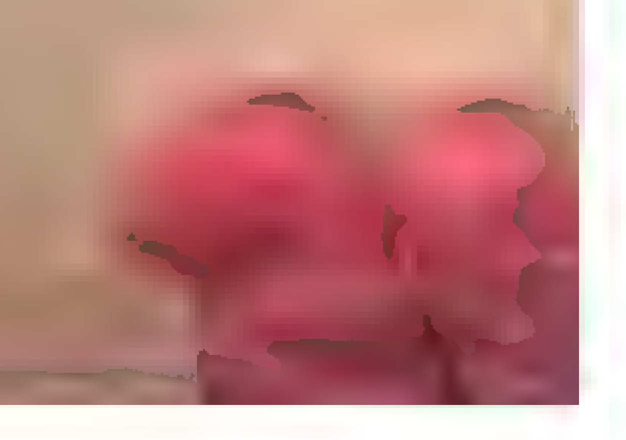
1. — Gladstone, *Kin beyond Sea*, n° 45. Article paru en 1878 dans la *North American Review*, reproduit dans *Gleanings of past Years*, vol. I, p. 241.

membre du Cabinet qui donne tant d'influence, ne confère aucun droit, aucun pouvoir juridique ; pas un acte public n'en fait mention. Faut-il s'étonner dès lors que toute l'organisation du Cabinet soit restée dans le vague d'un usage mobile, qu'aucune règle ne détermine sa compétence, ne fixe le lieu, le jour, la durée de ses réunions, la forme de ses délibérations ?

Cependant un principe est bien établi depuis l'avènement de Georges Ier : c'est que le Roi n'assiste pas aux séances du Cabinet. Ces séances, présidées par le Premier Ministre, ont lieu à la résidence officielle de celui-ci, généralement une fois par semaine, le samedi, ou plus souvent, si c'est nécessaire ; elles sont suspendues depuis la fin de la session parlementaire, en août, jusqu'au mois d'octobre[1]. C'est le président qui convoque le Cabinet, souvent sur la demande d'un ministre. Aucune forme n'est requise pour les délibérations, elles sont absolument secrètes et il n'en est pas tenu de procès-verbal[2]. Quelquefois, lorsqu'une question présente des difficultés particulières, elle est soumise, avant la discussion en conseil, à l'étude d'un comité spécial de quelques ministres nommés par le président[3].

Le Cabinet est appelé à délibérer sur toutes les affaires qui touchent au gouvernement du pays ou à la politique générale, sur les questions nouvelles ou actuellement débattues entre les partis devant le Parlement, sur le budget général de chaque année, sur les

1. — Todd, op. cit., vol. II, p. 232.
2. — Gladstone, op. cit., n° 45, p. 241 ; — Todd, op. cit., vol. II, p. 240 ; — Bagehot, *English Constitution*, p. 14.
3. — Todd, op. cit., vol. II, p. 236.



projets de loi, enfin sur les contestations entre ministres. En principe, il est évident que l'avis de la majorité doit prévaloir, mais les discussions ne se terminent que bien rarement par un vote formel dont le résultat s'impose à la minorité [1]. Elles ont pour but au contraire d'amener une décision unanime, une entente nécessaire à laquelle chacun fait le sacrifice de quelques préférences personnelles. La majorité cherche à convaincre la minorité et à atténuer son opposition par des concessions, plutôt qu'à la dominer. Sur les questions primordiales l'accord doit être complet et, s'il ne se présente pas une solution acceptée par tous, le Cabinet se dissout inévitablement. Remarquons que le Cabinet n'étant pas un corps constitué et reconnu par la loi, les décisions qu'il prend ne peuvent être formulées en son nom; elles sont publiées sous la forme d'un *order* en Conseil Privé ou d'un *warrant* contresigné par un ministre responsable.

Comme tout corps bien constitué, le Cabinet a un chef qui le dirige et maintient l'union et la discipline entre ses membres. Le titre de Premier Ministre est aussi inconnu à la loi anglaise que le nom du Cabinet. Depuis le commencement de ce siècle, on s'était habitué à considérer le titre de « Premier » comme attaché aux fonctions de Premier Lord de la Trésorerie. En 1885, lord Salisbury a rompu avec la tradition, chef du Cabinet, il a cependant dirigé le *Foreign Office*. En 1886, lorsqu'il revint au pouvoir, il garda d'abord pour lui le titre de

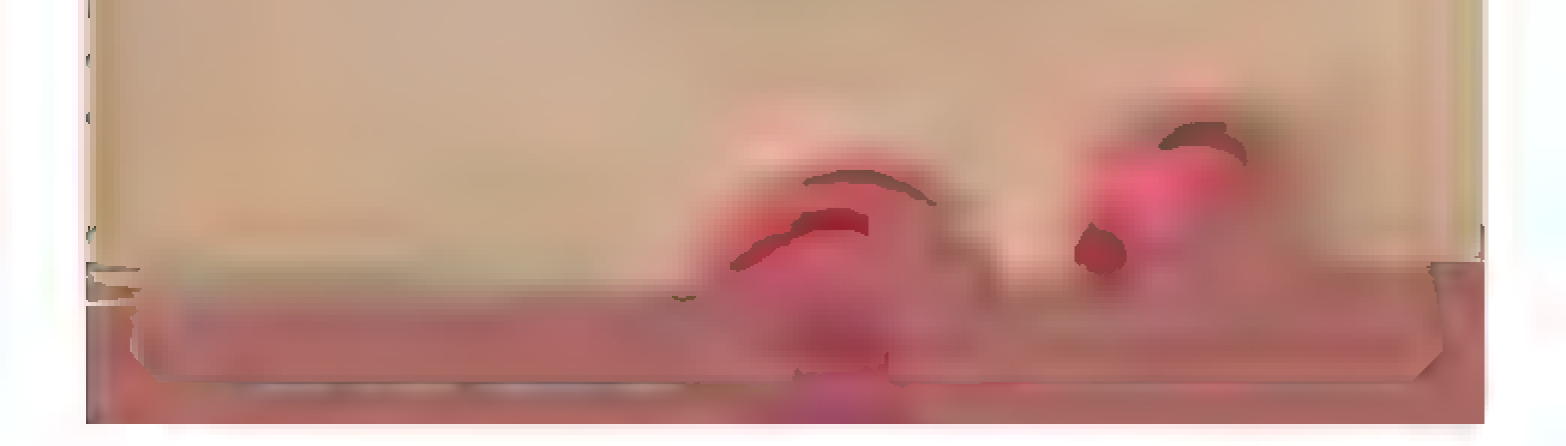
1. — M. Gladstone, dans ses opuscules, laisse entendre à plusieurs reprises que le Cabinet passe rarement à un vote pour résoudre une question (*Gleanings of past Years*, vol. I, pp. 85, 242).

Premier Lord de la Trésorerie, mais il reprit bientôt après la direction des affaires étrangères.

Le Premier Ministre[1] joue un rôle des plus important dans la formation du Cabinet, ainsi que nous l'avons vu. C'est lui qui a rassemblé et uni tous les éléments qui le composent ; seul il peut maintenir cette concentration qui est véritablement son œuvre. Vient-il à disparaître, il n'y a plus de Cabinet, plus de corps unique ; il n'y a plus que des ministres, des membres épars. Sa mort ou sa retraite ont toujours nécessité la formation d'un nouveau Cabinet.

L'autorité qu'il possède sur ses collègues ne tient pas seulement au pouvoir qu'il a exercé dans la formation du Cabinet, ou à la faculté d'en provoquer la dissolution; tout au plus devient-elle à ces moments plus sensible. Le Premier Ministre doit sa haute situation aux deux caractères qu'il réunit dans sa personne : il est le chef de la majorité parlementaire et l'homme en qui le Roi a spécialement placé sa confiance. La puissance du Parlement et l'autorité royale se concentrent plus particulièrement en lui avant de rejaillir sur le Cabinet tout entier. Premier conseiller du Souverain, il est son organe auprès du ministère, il est l'intermédiaire entre le Roi et les ministres. *Leader* de la majorité, il surveille et dirige le travail parlementaire et il doit avoir connaissance de toutes les questions qu'un ministre veut porter devant les Chambres. Avec l'appui de la majorité,

1. — Sur le rôle du premier ministre, voir particulièrement Hearn, *op. cit.*, pp. 223-226. — Gladstone, *Kin beyond Sea*, nos 44-49, dans les *Gleanings of past Years*, vol. I, pp. 240-244; — de Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, pp. 458-467.



il détermine l'ordre des travaux, accapare en grande partie le droit d'initiative, fait rejeter les propositions inopportunes ou dangereuses, contrôle et dirige pour ainsi dire avec l'aide de ses collègues le travail parlementaire. Mais, comme le Parlement est un de ses maîtres, l'influence qu'il exerce dépend surtout de sa capacité et de son autorité personnelles. Chef d'un parti, il doit, semble-t-il, en respecter le programme et cependant il peut parfois faire adopter une réforme importante contre son propre parti, ainsi que le fit Robert Peel en 1846, pour le rappel des *Corn Laws*. D'autres fois, son initiative hardie peut entraîner son parti, ou le gros de son parti, à modifier son programme, à y inscrire, par exemple, le *Home Rule* pour l'Irlande, malgré l'impopularité passagère qu'il va encourir.

Le Premier Ministre convoque et préside les séances du Cabinet ; les chefs des départements lui communiquent préalablement les projets qu'ils ont l'intention de présenter au conseil. Cependant il n'a pas de pouvoir spécial dans les délibérations : sa voix, bien loin d'être prépondérante, a exactement la même valeur qu'une autre ; mais en fait ses avis déterminent souvent les votes de ses collègues. Il n'impose pas ses volontés par voie de commandement, il agit sur les autres ministres par son influence persuasive. Il les maintient dans les limites du programme de gouvernement accepté par eux, exerce une espèce de surintendance sur leur administration et peut exiger que connaissance lui soit donnée de toutes les questions nouvelles ; il surveille l'action de chacun et apaise les petites contestations qui peuvent s'élever entre eux. Assurément son autorité tient surtout

à des causes personnelles, à sa capacité, à son énergie, à sa popularité. Mais, représentant de la politique actuelle du gouvernement, il n'a pas à se soumettre aux décisions de la majorité de ses collègues dans les questions capitales, il doit provoquer plutôt une dissolution du Cabinet. « S'il y a entre ses collègues et lui, disait « Pitt, une différence d'opinions telle qu'aucun esprit « de conciliation, ni aucune concession ne puisse les « rapprocher, le sentiment du Premier Ministre doit « prévaloir [1]. »

Telle est l'organisation de ce corps inconnu à la loi et qui joue aujourd'hui le premier rôle dans le gouvernement de l'Angleterre. Sous sa forme originelle, le Cabinet n'était dans la main des Stuarts qu'un instrument inventé pour favoriser leur administration despotique ; alors les ministres étaient réellement les *King's servants*, les exécuteurs fidèles des volontés royales, et la responsabilité pénale qu'ils pouvaient encourir suffisait à peine à leur donner une ombre d'indépendance. Mais une fois le principe de la responsabilité politique établi, le Cabinet, subordonné à deux pouvoirs rivaux qu'il devait concilier, prit une place propre dans l'organisme politique et sortit de sa situation subalterne. Dès qu'il eut deux maîtres, il put résister à l'un en s'appuyant sur l'autre. Mais l'équilibre fut bientôt rompu et le Cabinet courait grand risque de retomber sous la domination des Communes après s'être affranchi de la puissance royale. Heureusement l'union des ministres, qui avait déjà grandement contribué à fonder et à dévelop-

1. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 174.

per leur indépendance vis-à-vis du Souverain, sauvegarda aussi leur autorité devant ce nouveau danger. C'est le principe de solidarité qui les protège aujourd'hui contre les caprices de l'Assemblée populaire, contre les attaques suscitées par l'inimitié personnelle et la jalousie. Ils se présentent devant les Chambres unis les uns aux autres, chacun soutenu par l'autorité et l'influence de tous ; les défections dans la majorité sont arrêtées, les coalitions formées par l'intrigue se dissipent devant l'intérêt supérieur du parti qui se trouve en jeu. Il ne s'agit plus de renverser tel ou tel ministre : il s'agit de savoir si la majorité va d'un seul coup abandonner tous ses chefs, tous ceux en qui elle a mis sa confiance, et ouvrir une crise dont la conséquence inévitable sera de transférer le pouvoir à ses adversaires.

Ces considérations nous font déjà entrevoir quel est le véritable rôle du Cabinet dans l'organisation politique de l'Angleterre. Ce n'est pas un simple comité de serviteurs, de conseillers du Roi, comme pourraient le faire croire les dénominations officielles de *King's servants* ou *counsellors*. Ce n'est pas davantage, comme on l'a prétendu, un simple comité exécutif du Parlement comparable aux autres commissions, un comité « nommé par « le pouvoir législatif pour former le pouvoir exécutif [1] ». L'ancienne Constitution anglaise reconnaissait trois grands pouvoirs dans l'État : le Roi, les Lords, les Communes. Le Cabinet est un quatrième pouvoir distinct, mais dépendant des trois autres et se rattachant intimement à eux par son origine et par ses fonctions. C'est

1. — Bagehot. *English Constitution*, p. 11.

un pouvoir parasite, comme l'a si bien dit M. Gladstone [1], vivant de la vie des autres, inséparablement lié à leur existence et maintenant l'unité et l'harmonie dans leur action. Nommé par le concours direct ou indirect du Roi et des Communes, composé de membres de l'une et de l'autre Chambre, il exerce l'autorité que lui confient le Roi et le Parlement.

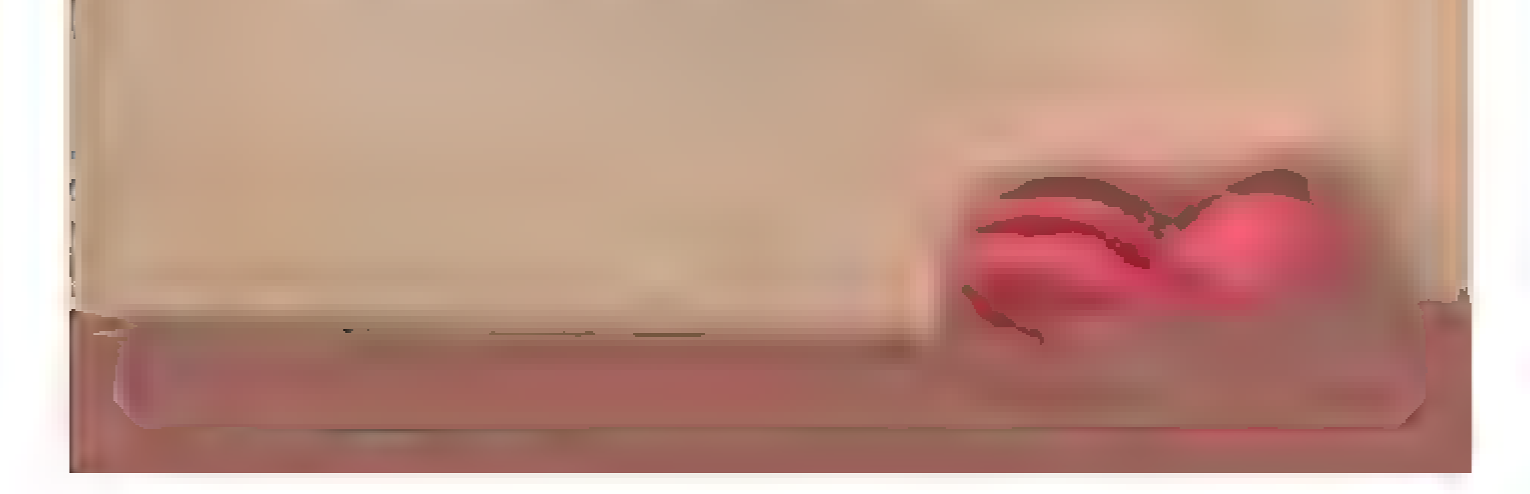
Le Cabinet, c'est le Gouvernement, comme on l'appelle aujourd'hui, c'est le ressort qui met en mouvement tous les rouages de l'organisme politique. Ce n'est pas seulement le pouvoir exécutif, il joue un rôle important en matière législative : son action s'étend à tous les domaines, sauf celui de la justice; elle est illimitée, — nous ne disons pas souveraine, — dans le cercle de la vie publique de la nation. Il n'exerce pas seulement les droits de la prérogative royale, il prend dans la direction des travaux législatifs une part que depuis deux siècles le Roi n'a jamais connue.

Il faut reconnaître aujourd'hui au Cabinet une mission complexe.

1° Il exerce le pouvoir exécutif : c'est sa principale fonction, le champ d'action où son autorité est la plus directe et la plus sûre; elle y est incontestée. Le Souverain ne songe pas à reconquérir le terrain perdu et le Parlement laisse à ceux qu'il considère comme ses mandataires ce domaine où il serait absolument incompétent.

2° Il guide et dirige le pouvoir législatif : ici, plus d'autorité directe, les anciens droits de la prérogative royale ne sont plus exercés ou se réduisent à bien peu

1. — *Gleanings of past Years*, vol. I, p. 224.



de chose. En principe, les ministres n'ont pas plus de droits à exercer que tout membre quelconque du Parlement. Mais leur influence est énorme sur la majorité dont ils sont les chefs; la connaissance des secrets d'État et des nécessités du gouvernement, que seuls ils possèdent, s'ajoute à leur capacité, à leurs talents et à leur autorité pour donner plus de poids à leurs paroles. Ils ont à peu près en fait le monopole du droit d'initiative et leur opinion décide presque toujours du résultat du vote.

3° Possédant cette action directe sur le pouvoir exécutif, cette influence indirecte et prépondérante sur le pouvoir législatif, le Cabinet est tout naturellement le lien qui unit ces pouvoirs : c'est là son rôle propre [1]. Il réalise l'accord nécessaire entre toutes les autorités qui coopèrent au gouvernement de l'État. Là où il existe, la séparation des pouvoirs législatif et exécutif n'est qu'un mot. Il concentre en lui toute l'activité législative, toute l'activité exécutive, dirige l'une, exerce l'autre, les tient en harmonie, et, s'il ne peut y parvenir, il laisse à d'autres plus capables d'obtenir ce résultat indispensable le fardeau du pouvoir.

VI. — **Le Cabinet et le Conseil Privé** [2]. — Nous avons vu déjà comment le Cabinet a supplanté peu à peu le Conseil Privé dans son rôle de conseil dirigeant le gouvernement du pays. Voilà plus de deux siècles que cette

1. — Bagehot, *op. cit.*, p. 24.
2. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, pp. 394-413. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, 3e Aufl., vol. I, pp. 187-201. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 79-87.

transformation s'est opérée et cependant les deux institutions subsistent toujours côte à côte. Le Conseil Privé, notons-le, ne manifeste pas seulement son existence par l'inscription de la liste de ses membres dans quelque annuaire officiel ; il a conservé une organisation réelle, il n'a cessé de se réunir à des intervalles réguliers, et, sous ses ordres, un bureau de fonctionnaires est chargé d'expédier la besogne qui lui incombe. Certes, l'influence du Conseil Privé dans le gouvernement de l'Angleterre est absolument nulle, mais son intervention reste légalement nécessaire dans tous les actes de souveraineté. La pratique constitutionnelle l'a dépouillé de toute autorité ; la loi a maintenu sa compétence, il est resté pour elle le seul conseil responsable de la Couronne.

Chercher à déterminer exactement tous les actes qui requièrent l'assentiment du Conseil Privé serait tenter une énumération trop longue et fastidieuse ; nous devons nous borner à en indiquer les principaux. « C'est « en Conseil que la Reine arrête la publication des pro- « clamations, convoque, proroge et dissout le Parle- « ment, prescrit l'élection des pairs d'Écosse, déclare la « guerre ou conclut la paix, ordonne les prières publi- « ques ou les actions de grâces, décide la mise à exé- « cution des traités et des conventions internationales. « C'est également en Conseil que sont arrêtées les me- « sures concernant les colonies qui n'ont pas de légis- « lature spéciale, que sont ratifiées ou désapprouvées « les résolutions des Parlements coloniaux, que sont « traitées les affaires de l'île de Man et des îles normandes. « En outre, tous les événements importants qui touchent



« la famille royale sont notifiés au Conseil Privé; c'est « en séance du Conseil que les ministres sortants remet-« tent leurs sceaux, et que les ministres entrant en « charge les reçoivent des mains du Souverain [1]. » Ajoutons encore que de nombreux statuts ont conféré au Roi en Conseil Privé le droit de trancher diverses questions relatives au culte, à l'administration municipale, à la justice, à l'armée et à la marine, au commerce et à l'industrie, à l'instruction publique, etc.

Mais comment concilier les droits du Conseil Privé avec l'autorité du Cabinet? Comment se fait-il qu'une institution chargée de multiples fonctions ne joue qu'un rôle d'apparat dans le gouvernement? C'est ce que sa constitution et son organisation vont nous expliquer.

En théorie, le Roi nomme librement les membres de son Conseil pour toute la durée de son règne, mais il peut révoquer chacun d'eux et même dissoudre son Conseil. En fait, l'usage lui impose la nomination des personnes revêtues de certaines dignités et le Cabinet lui dicte les autres désignations. Le droit de révocation est tombé en désuétude; il faut remonter au règne de Georges III pour en trouver quelques exemples [2] et, lors de son avènement, chaque nouveau Souverain a soin de confirmer dans leur titre les membres choisis par son prédécesseur.

Le Conseil Privé se compose aujourd'hui de plus de deux cents membres, princes de la famille royale, archevêques de l'Église établie, grands officiers de la mai-

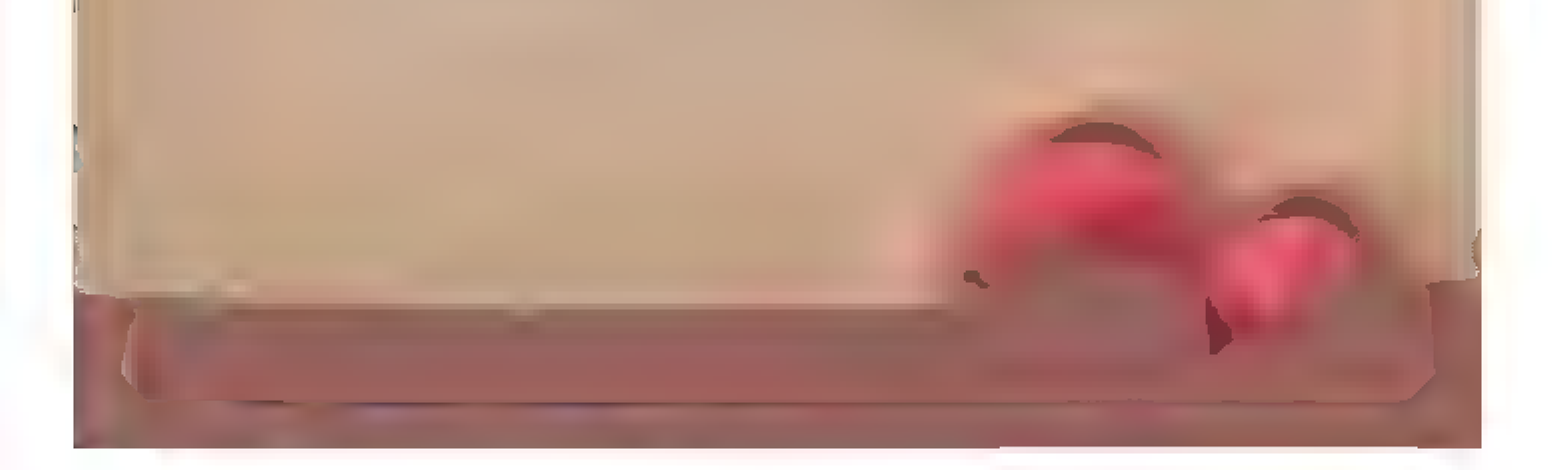
1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 427.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 423. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 80.

son du Roi, pairs nommés tant à raison de leurs titres de noblesse que pour leurs mérites personnels, *speaker* des Communes, juges, généraux, amiraux, ambassadeurs, gouverneurs de colonies, hauts fonctionnaires ayant mérité par leurs talents ou par les services rendus cette marque spéciale de confiance, enfin tous les membres du Cabinet actuel et tous ceux qui ont fait partie d'un Cabinet précédent. Car c'est en qualité de conseiller privé que chaque ministre peut présenter ses avis au Souverain, et il doit être investi de ce titre, dès qu'il est appelé à la tête d'un département ministériel.

Un corps aussi nombreux et composé d'éléments aussi disparates ne peut évidemment former un conseil de gouvernement : il est impossible de lui soumettre, en assemblée générale de tous ses membres, les actes qui rentrent dans sa compétence. Aussi est-il parfaitement établi que chacun n'assiste aux réunions que s'il y a été spécialement convoqué. Les séances plénières, excessivement rares, n'ont lieu que pour annoncer avec éclat quelque événement considérable intéressant la famille royale et la nation [1]. Aux réunions ordinaires, qui se tiennent au moins une fois par mois [2], le président du Conseil, d'accord avec le Premier Ministre, convoque un nombre très restreint de membres, pris ordinairement parmi les ministres en fonctions ou les officiers de la maison royale. On considérait autrefois

1. — La dernière assemblée générale du Conseil remonte au 23 novembre 1839 ; elle avait pour but de faire connaître le projet de mariage de la Reine.

2. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 87. — Gneist, *op. cit.*, vol. I, p. 194.



qu'il fallait au moins sept membres pour que le Conseil pût statuer valablement, aujourd'hui le nombre minimum requis semble être de trois, parfois même de deux [1].

« Le mode d'action du Conseil Privé n'est pas tou-
« jours le même. Lorsqu'il s'agit d'approuver une or-
« donnance qui doit, aux termes de la loi, être rendue
« par le Souverain en Conseil, le département minis-
« tériel compétent adresse officiellement le projet qu'il
« a préparé au lord président du Conseil. Le *clerk*, as-
« sisté du personnel placé sous ses ordres, examine, au
« point de vue de la légalité, le document qui lui est
« transmis et, quand toutes les prescriptions de la loi
« lui paraissent exactement observées, il convoque deux
« ou trois conseillers auxquels il soumet l'affaire. Lors-
« que ceux-ci ont donné leur approbation, le *clerk* de-
« mande l'assentiment verbal du Souverain et il signe
« seul l'ordonnance [2]. »

Il est certains règlements qui ne rentrent dans le domaine d'aucun département ministériel : même dans ce cas, le rôle du Conseil Privé reste purement formel et c'est le président qui statue personnellement sur ces sortes d'affaires.

« Dans les cas où il est nécessaire que le Souverain
« préside personnellement le Conseil, on convoque, en
« sa présence, un petit nombre de membres, qui sont
« généralement les ministres, mais cette réunion n'a
« lieu que pour la forme et le Conseil n'a aucun carac-

1. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 673.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 429.

« tère d'assemblée délibérante, car il serait contraire à « la Constitution, comme disait récemment un ministre, « que le Souverain présidât un Conseil où auraient lieu « des discussions ou des délibérations [1]. »

Les séances du Conseil Privé ne sont donc que de simples cérémonies : aucune mesure n'y est discutée, aucune décision n'y est prise ; une sanction formelle, qui ne peut être refusée, y est donnée à des actes que le Cabinet ou les ministres ont étudiés, délibérés et ordonnés [2]. C'est à peine si l'on trouve un contrôle purement juridique exercé non par le Conseil lui-même, mais par un bureau de fonctionnaires.

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 430.

2. — « Aujourd'hui le Conseil Privé est en réalité le Cabinet assemblé « en présence de la Reine pour informer Sa Majesté du résultat de ses « délibérations sur certaines classes d'affaires et pour recevoir l'appro« bation de Sa Majesté aux avis qu'il lui a présentés. La dignité de « conseiller privé n'est donc plus qu'un simple titre. Elle confère un « certain rang et une certaine position, mais elle ne comporte par elle« même aucune influence politique. » Hearn, *Government of England*, vol. I, p. 204.

CHAPITRE II

LES MINISTRES ET LE ROI[1]

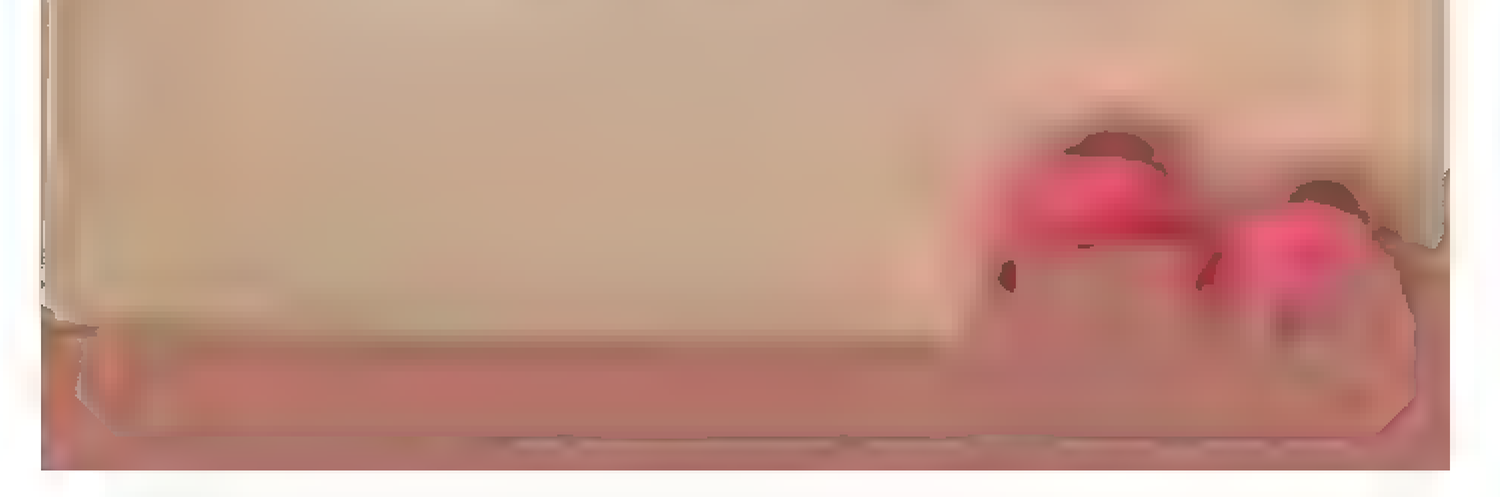
Nous abordons ici l'un des côtés les plus délicats de cette étude : l'antagonisme complet entre le droit et le fait, le secret absolu qui couvre les rapports du Roi avec ses ministres, les formes obséquieuses qui enveloppent les actes les plus décidés de ceux-ci, tout concourt à dérober à nos investigations la notion précise de l'autorité du Souverain dans le gouvernement, et à nous présenter une image inexacte de l'influence qu'il peut exercer sur les délibérations du Cabinet.

En théorie, le Roi possède la suprême autorité dans l'État : il est la source de toute autorité, — dignité et honneur, — et de tout pouvoir politique. Il est un des membres du pouvoir législatif, il est même le premier en rang : il fait les lois avec l'autorité et l'assentiment des Lords et des Communes. Il est le pouvoir exécutif : assisté de son Conseil privé, il administre toutes les affaires civiles et militaires, intérieures et extérieures. Pour l'aider dans cette immense tâche, il choisit des ministres qui gouvernent suivant ses volontés, comme des serviteurs fidèles et dévoués, qu'il pourra révoquer

1. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, pp. 291-320. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 247-271. — Bagehot, *English Constitution*, pp. 33-88. — Hearn, *Government of England*, pp. 15-31.

à tout instant et sans aucun motif. Ils n'ont pas le droit de lui résister, ils n'ont que le droit de se retirer, s'ils ne veulent pas encourir la responsabilité de la politique imposée par la Couronne. Aucun autre pouvoir n'a d'autorité sur eux, ne peut intervenir ni dans leur nomination ni dans leur révocation ; ils sont indépendants des Lords et des Communes, sauf le droit que possèdent celles-ci de les mettre en accusation, pour violation des lois et privilèges de la nation, et d'entamer contre eux devant la Chambre des Pairs une procédure d'*impeachment*.

Toute cette théorie constitutionnelle suppose que le Roi possède un pouvoir prépondérant et que les autres états du royaume n'exercent qu'une autorité subordonnée à la sienne. Mais dans le cours des deux derniers siècles l'axe du pouvoir s'est déplacé : la puissance réelle a passé de la Couronne à la Chambre des Communes, en même temps que l'entente et la cohésion se développaient entre les conseillers royaux. Ainsi la situation des ministres s'est trouvée complètement modifiée. Le Roi n'a plus devant lui de simples serviteurs qu'il a choisis un à un à son gré, auxquels il donne des ordres et qu'il peut renvoyer à sa guise. Il se trouve devant un corps constitué de délégués de cette Chambre des Communes dont il doit reconnaître la puissance, devant un comité d'hommes que sa volonté n'a pas appelés dans ses conseils, dont il doit écouter et suivre les avis, auxquels il ne peut imposer ses volontés personnelles, sans bouleverser toute l'administration du royaume, sans se mettre en lutte avec un pouvoir plus fort que lui-même. A mesure que s'est établi le principe



de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement et que l'unité du Cabinet s'est fortifiée, les rapports du Roi avec ses conseillers se sont modifiés [1]; l'autorité réelle qu'il possédait dans le gouvernement du pays a diminué de jour en jour et son rôle effectif dans le mouvement politique s'est altéré profondément.

Le Roi n'exerce plus aujourd'hui dans le gouvernement de l'État une action personnelle, directe et spontanée. Sa participation au pouvoir législatif est devenue purement formelle, le pouvoir exécutif est dirigé par les ministres. Le Souverain est toujours le chef de l'État, le représentant de la nation, le symbole visible de l'autorité ; mais cette autorité, il ne la possède plus, il serait dans l'impossibilité de l'exercer. Tous les actes relatifs au gouvernement du royaume sont faits en son nom, ce n'est pas sa volonté qui les a dictés. Autrefois c'était en lui que résidait la force supérieure qui imprimait le mouvement à l'action gouvernementale, qui la dirigeait et la réglait : il était le grand moteur politique. Aujourd'hui, on ne peut plus reconnaître en lui qu'un simple frein qui modère la marche du gouvernement. Le Roi n'a plus un rôle véritablement actif : ni l'initiative des mesures à prendre, ni la décision définitive ne lui appartiennent. Il ne lui reste qu'un pouvoir modérateur, le Cabinet s'est emparé du pouvoir dirigeant. La

1. — « L'effet du changement qui s'est opéré dans les affaires exécutives est analogue au changement qui, dans la législation, a marqué le règne de Henri VI. Le Parlement présente son bill, le Cabinet émet ses avis dans une forme [illegible] et complète. Mais pour les affaires du gouvernement comme pour les affaires législatives, le Roi ne décide plus, il sanctionne. » Hearn, *Government of England*, p. 231.

situation réciproque du Roi et des ministres a été, peut-on dire, totalement renversée. C'est le Cabinet qui décide, le Roi lui donne ses conseils, contrôle à peine ses actes et sanctionne ses décisions.

Cependant il ne faut pas exagérer cet abaissement de l'autorité royale. Le Souverain n'est pas un simple fantoche mis en mouvement par les ministres, signant automatiquement, sans observations, tout ce qu'il plaît à ceux-ci de lui présenter, et n'ayant, en dehors de cette besogne matérielle et de ce rôle purement formel, aucune action à exercer dans le gouvernement du pays. La Royauté est restée plus qu'un simple ornement dans l'organisation politique de l'Angleterre. « Ce serait pour « le peuple de ce pays une singulière méprise, disait « lord Derby, que de supposer que la Souveraine n'exerce « pas une influence réelle, salutaire et décisive sur les « conseils du gouvernement. Elle n'est pas le simple « automate ou le jouet du gouvernement du jour; elle « exerce une influence et un contrôle bienfaisants sur « les affaires de l'État[1]. »

L'ancienne puissance du Monarque n'est pas anéantie, elle s'est transformée : les prérogatives que la loi attachait à la Couronne sont exercées par les ministres, mais la tradition constitutionnelle a garanti au Roi certains droits personnels qui lui donnent une action incontestée sur le Cabinet. Le pouvoir direct et coercitif du Souverain qui s'imposait à la volonté des ministres a fait place à une influence morale qui s'adresse à leur raison[2]. Cette influence est secrète et le mystère est in-

1. — Hansard's, *Parliamentary Debates*, vol. CXXX, p. 103.
2. — Gladstone, *Gleanings of past Years*, vol. I, p. 38.



dispensable à son existence même[1]; l'irresponsabilité et l'inviolabilité de la personne royale ne seraient point respectées, si son action devenait publique. Cette influence est essentiellement variable : elle change à tout moment, tantôt rehaussée par la capacité, l'expérience et le caractère du prince, tantôt modérée par le talent et l'humeur des ministres, ou par la puissance et l'union de leur parti dans la Chambre des Communes. Elle est pour ainsi dire insaisissable, il est impossible de la déterminer d'une façon tout à fait précise.

Nous avons déjà vu quel rôle jouait le Roi dans la formation du Cabinet : il nomme le Premier Ministre et s'en remet à lui du soin de choisir ses collègues. Le duc de Wellington voyait dans cette désignation du Premier Ministre le seul acte personnel que le Roi d'Angleterre eût encore à accomplir[2]. Mais il n'y a là qu'une apparence : sans doute, dans ce cas, le Souverain se trouve délivré des conseils plus ou moins impératifs d'un Cabinet en fonctions, mais il se sent guidé tout aussi étroitement par les avis et les opinions du Parlement. Presque toujours, le Premier Ministre est désigné indirectement, mais bien réellement, par la Chambre des Communes, et même dans les temps de crises, où les partis sont desunis, où aucun homme ne s'impose, la liberté du choix est encore restreinte à deux ou trois noms.

Le Cabinet une fois formé, le Roi possède vis-à-vis de ses ministres trois droits qu'a très bien distingués M. Ba-

1. — Bagehot, *op. cit.*, p. 69.
2. — Todd, *op. cit.*, v. I, p. 325.

gehot : il a le droit d'être consulté par eux, le droit de les encourager, le droit de les avertir (*the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*[1]). Le Roi a le droit de connaître tous les faits qui intéressent le gouvernement du pays ; toutes les mesures importantes, toutes les décisions du Cabinet doivent être soumises à son approbation par le Premier Ministre. Ce privilège a toujours été revendiqué énergiquement par tous les Souverains qui se sont succédé sur le trône d'Angleterre et notamment par la reine Victoria.

En 1850, lord Palmerston, ministre des affaires étrangères, voulait diriger à sa guise son département et échapper autant que possible au contrôle de la Reine. Dès le 2 avril, le prince Albert, dans une lettre adressée à lord Russell, chef du Cabinet, revendiquait les droits de la Couronne : « La Souveraine a le droit, disait-il, « d'exiger de lord Palmerston qu'elle soit entièrement « mise au courant de tous les objets et des tendances de « la politique à laquelle elle doit donner son consente- « ment ; et lorsqu'elle a donné ce consentement, que la « politique ne soit pas arbitrairement écartée de sa di- « rection originelle, que les actes importants ne lui « soient point cachés, qu'il ne soit point fait usage de « son nom sans sa sanction. Sous tous ces rapports, lord « Palmerston a manqué envers elle, et cela, non point « par méprise ou par négligence, mais par principe et « avec une étonnante opiniâtreté, malgré les efforts de « la Reine[2]. »

1. — Bagehot, *op. cit.*, p. 75.
2. — Sheldon Amos, *Fifty Years of the English Constitution*, p. 311



Comme le ministre persistait dans sa ligne de conduite, la Reine adressa elle-même de nouvelles réclamations au chef du Cabinet. Dans une lettre datée d'Osborne, le 12 août 1850, elle écrivait :

« La Reine demande :

1. — Que, dans les décisions à prendre, lord Palmerston établisse nettement ses propositions, afin « qu'on sache bien à quoi la Couronne est appelée à « donner sa sanction.

« 2. — Que, lorsque la Couronne aura donné son approbation à une mesure, cette mesure ne soit pas arbitrairement modifiée et altérée par le ministre dans « l'exécution. Une pareille manière d'agir est considérée par la Reine comme un manque de sincérité à l'égard de la Couronne et justifierait l'exercice du droit « de destitution qui lui appartient.

« 3. — La Reine entend être informée de ce qui se « passe entre le ministre et les représentants des puissances étrangères, avant qu'il sorte des conférences « des décisions importantes.

« 4. — Elle entend aussi recevoir les dépêches en « temps utile, et celles qui devront être adressées au dehors lui seront soumises assez tôt pour qu'elle puisse « en examiner le contenu, avant d'y donner son approbation[1]. »

Le ministre reçut la lettre sans protester et resta à son poste. Mais l'année suivante, il adressait à l'ambassadeur français des félicitations à propos du coup d'État, alors que le gouvernement avait décidé de garder une

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 310.

stricte neutralité. La Reine, d'accord avec le Premier Ministre, redemanda à lord Palmerston son portefeuille; lord Russell donna connaissance au Parlement des réclamations antérieures de la Souveraine et lui communiqua même la lettre d'Osborne, contrairement à tous les usages [1].

Le Souverain a évidemment le droit de donner son avis sur toutes les décisions et résolutions que le Cabinet doit lui soumettre, c'est ainsi qu'il exerce sur le gouvernement un certain contrôle et qu'il remplit sa mission de pouvoir modérateur. Par une approbation ouverte de leur conduite, il peut encourager ses ministres, par son appui assurer le triomphe de leur politique; par son intervention personnelle, écarter certaines difficultés. Mais il peut aussi, par de simples conseils, arrêter une marche trop précipitée, enrayer une politique trop accentuée, adoucir des mesures trop violentes. Il ne s'opposera pas formellement aux décisions du Cabinet; mais avant de les approuver, il les discutera, il exposera les dangers qu'elles présentent sous leur forme actuelle, montrera les avantages de telles ou telles modifications, priera ses conseillers de faire une nouvelle étude de la question avant de rendre la décision définitive.

Ces conseils et ces avertissements dans la bouche du Roi ne peuvent manquer d'exercer une grande autorité sur l'esprit des ministres. Le Roi se pose devant eux

1. — En 18[illegible]8, lord Ellenborough, dans une dépêche adressée au gouverneur des Indes, [illegible] une proclamation [illegible] pour hâter [illegible] de la révolte. La Reine se plaignit de nouveau auprès du Premier Ministre, lord Derby, de ce que la dépêche ne [illegible] pas été soumise.



comme le représentant de la nation, occupant dans la hiérarchie sociale un rang sans égal, entouré de ce sentiment de respect et d'affection auquel la langue nationale a donné un nom particulier : la *loyalty*. Le ministre se présentera devant la personne royale tout imbu de ces sentiments qui l'obligeront à faire preuve d'une juste réserve dans la réfutation des arguments du Roi et dans la défense de ses idées personnelles [1]. La participation ininterrompue du Souverain aux affaires publiques durant tous les ministères lui donne une expérience, une connaissance de tous les faits et de leurs véritables causes, auxquelles le ministre ne peut souvent opposer qu'un vague souvenir et une connaissance nécessairement imparfaite de tout ce qui s'est fait sous ses prédécesseurs. Le Souverain est au-dessus et en dehors des luttes de partis qui ont amené le ministre au pouvoir : il a toujours le beau rôle dans la discussion, il semble défendre les intérêts de la nation contre le promoteur des intérêts d'un parti [2].

« Les ministères changent, disait le prince Albert, et « lorsqu'ils abandonnent le pouvoir, ils perdent les « meilleurs moyens d'information qu'ils avaient à leur « disposition. Le Souverain demeure et ces voies d'in- « formation lui sont toujours ouvertes. Le ministre, le « meilleur patriote, doit penser à son parti. Son juge- « ment est donc souvent faussé d'une façon insensible « par des considérations de parti. Le Souverain constitu-

1. — Bagehot (*op. cit.*, p. 79) remarque avec raison que l'opinion du Roi sera toujours exposée dans toute sa force, tandis que le ministre ne pourra souvent donner à la sienne qu'une expression affaiblie.

2. — Bagehot, *op. cit.*, pp. 76 et suiv. ; — Gladstone, *Gleanings of past Years*, vol. I, pp. 41, 42, 232.

« tionnel n'est pas exposé à cette influence troublante. « Chef permanent de la nation, il a seulement à consi- « dérer ce qui vaut le mieux pour son bonheur et son « honneur ; ses connaissances accumulées et son expé- « rience, son jugement calme et exercé sont toujours « avantageux dans le conseil pour le ministère au pou- « voir sans distinction de parti [1]. »

Cette influence royale se fait sentir plus particulièrement dans la direction de la politique extérieure et dans l'administration des forces militaires; nous aurons l'occasion de préciser le rôle du Roi dans ces domaines spéciaux, lorsque nous exposerons la mission des ministres de la guerre et des affaires étrangères. Evidemment, la Reine Victoria n'a pu s'occuper aussi activement que l'eût fait un Roi de l'organisation de l'armée, mais elle n'a cessé de contrôler avec une attention plus soutenue les relations avec les pays étrangers.

Le gouvernement de Cabinet exige avant tout l'union intime et la confiance réciproque entre tous les pouvoirs politiques. Au sein du ministère, si l'unité de vues vient à manquer, si la défiance se glisse entre les membres, la dissolution devient inévitable. Si la politique du Cabinet n'est pas conforme aux désirs du Parlement, si celui-ci vient à retirer sa confiance aux ministres, il faut choisir entre la retraite des uns ou la dissolution de l'autre. Les rapports du Roi avec ses conseillers doivent être marqués par la même union et la même sincérité [2]. Les ministres ne peuvent rien lui

1. — Todd, op. cit., vol. I, p. [illegible].
2. — Hearn, *Government of England*, p. 121, considère cette confiance loyalement accordée par le Roi à ses ministres comme une condition

cacher ; ils doivent lui soumettre tous leurs actes et lui donner connaissance de tous les faits qui intéressent le gouvernement du pays. De son côté, le Souverain doit accorder à ses ministres sa pleine et entière confiance, tant qu'ils sont en fonctions, et s'abstenir de tout acte qui pourrait troubler l'union intérieure du Cabinet, ou les bons rapports de celui-ci avec le Parlement. Il est même de son strict devoir d'employer son influence pour maintenir cette union entre les ministres et pour favoriser leur entente avec les Chambres. Sa mission ne consiste pas à entraver la marche du gouvernement, mais bien plutôt à la régulariser ; et, sous prétexte de modérer une course trop rapide, il ne peut susciter des obstacles qui produiraient un arrêt ou un choc.

Le Roi doit se laisser guider par les avis de ses ministres. Il ne leur impose pas sa politique personnelle, il accepte celle du Cabinet, sauf à la tempérer par ses conseils. Il doit à ses ministres l'assistance et l'appui que son autorité peut leur apporter. S'il peut chercher à s'éclairer sur les projets que lui soumet le Cabinet, il ne peut, sous ce prétexte, s'exposer à troubler ses bonnes relations avec lui ; il doit, par conséquent, s'interdire toute communication privée avec les représentants de l'opposition au Parlement. Sans doute, légalement, tout conseiller privé, et même tout membre de la Chambre des Lords, a le droit de présenter ses conseils au Souverain ; mais tout le monde reconnaît que le Roi ne peut constitutionnellement prendre l'avis d'un pair ou d'un conseiller privé que dans le cas de vacance

aussi essentielle pour le gouvernement parlementaire que la responsabilité du Cabinet devant les Chambres.

ministérielle, et pour la formation d'un nouveau Cabinet.

Dans ses conversations privées avec les personnes qui l'entourent, il doit s'abstenir de parler des affaires politiques et des questions discutées par le Cabinet. D'ailleurs, la pratique a introduit certains usages tendant à assurer aux ministres la pleine confiance du Souverain. Il est admis aujourd'hui que les grands officiers de la maison du Roi changent avec le ministère ; ils sont choisis parmi les membres du Parlement attachés au parti au pouvoir. Et même, sous le gouvernement d'une Reine, l'usage exige que les dames qui occupent auprès de Sa Majesté les postes les plus intimes, abandonnent leur charge, si leur famille est liée au parti opposé [1].

Cependant le Souverain, qui a le devoir de se faire une opinion sur les projets du Cabinet, ne peut pas être tenu de se contenter de ses seules lumières. Aussi lui reconnaît-on le droit de consulter, mais dans le plus grand secret, quelques hommes sûrs, en très petit nombre, placés en dehors des luttes politiques, qui jugent les questions soulevées au seul point de vue des intérêts primordiaux de la nation et de la royauté, sans jamais chercher à s'interposer entre le Roi et ses ministres [2]. La Reine a trouvé dans le prince Albert un conseiller de ce genre, et l'usage lui permet de conserver un secrétaire privé dont le sort n'est pas lié à celui du Cabinet.

1. — En 1839, Robert Peel réclama pour la première fois, en acceptant la mission de former un Cabinet, le droit d'apporter certaines modifications à l'entourage immédiat de la Reine. Sa prétention fut rejetée et il refusa de prendre le pouvoir dans ces conditions. Deux ans plus tard, lorsqu'il fut rappelé pour former un nouveau ministère, la Reine céda sur les observations du prince Albert.



2. — Gladstone, *Gleanings of past Years*, vol. I, p. 7[illegible].



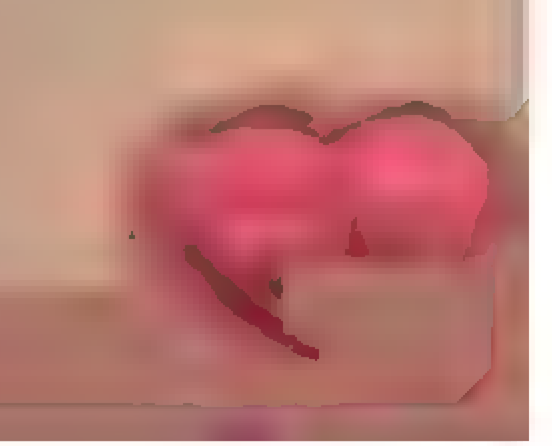
C'est donc un devoir constitutionnel pour le Roi d'assurer au Cabinet sa coopération loyale. Il doit éviter de lui susciter des difficultés et user de son autorité pour aplanir celles qui peuvent se présenter. Il manquerait gravement à ses obligations si, par son attitude, il cherchait à soulever des divisions entre les ministres, s'il écoutait, par exemple, les avis d'une petite *camarilla* formée au sein du Cabinet. Le premier ministre est le véritable représentant du ministère tout entier : c'est par son intermédiaire que le Souverain reçoit toutes les communications touchant à la politique générale, toutes les décisions du Cabinet. Sans doute, il peut correspondre directement avec certains ministres ; mais ces relations connues et acceptées par le chef du Cabinet n'ont trait qu'à des faits spéciaux à tel ou tel département.

Dans la situation actuelle, le Roi ne peut plus susciter des difficultés au ministère dans le Parlement. Depuis les actes de réforme électorale de 1832, de 1867 et de 1884, il n'exerce plus aucune influence sur la composition des Communes. La disparition des « bourgs-pourris » a rendu à jamais impossible la constitution d'un parti de *King's friends*, comme l'avait établi Georges III, coterie sans principes, obéissant aux ordres du Roi, votant pour ou contre le ministère suivant sa volonté. L'union indispensable entre le Cabinet et le Parlement ne peut plus être troublée, mais elle peut être consolidée par l'influence royale. Au milieu des luttes trop ardentes, le Souverain pourra se poser en médiateur des partis, par son intervention indirecte calmer une opposition trop vive de la mino-

rité, par ses conseils aux ministres modérer les prétentions de la majorité. Sans doute, il n'a pas à intervenir directement dans les discussions du Parlement, et il serait contraire à l'usage constitutionnel d'invoquer dans l'une ou l'autre Chambre l'opinion personnelle du Roi. Il peut cependant faire connaître indirectement aux chefs de l'opposition sa désapprobation de la conduite qu'ils tiennent et apaiser ainsi une agitation factice. En 1884, la reine Victoria intervint en médiatrice entre les partis. L'acte de réforme électorale présenté par le Cabinet libéral et adopté par les Communes venait d'être rejeté par la majorité conservatrice de la Chambre des Lords. De là une grande agitation dans le pays pour l'abolition de l'assemblée récalcitrante; la Reine, « par quelques mots dits fermement et à propos, « calma l'orage prêt à éclater[1] ». Elle s'interposa entre les deux partis et, grâce à son intervention, un projet fut présenté qui put être accepté par les conservateurs de la Chambre haute comme par les libéraux des Communes.

Il nous reste à déterminer le rôle du Souverain au moment de la chute du ministère, rôle assez insignifiant, semble-t-il, à ne consulter que l'histoire des cinquante dernières années. Le Roi a le droit incontestable de renvoyer ses ministres, ou, ce qui aboutit au même résultat, de refuser sa sanction à la politique qu'ils proposent de suivre. Le dernier usage qui fut fait de cette prérogative date du règne de Guillaume IV : mécontent de ses ministres libéraux, le Roi confia le

1 — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 316.



pouvoir à Robert Peel et aux Tories, en leur donnant l'autorisation de dissoudre les Communes. Le seul effet de cette mesure fut de rétablir l'union parmi les Whigs, qui revinrent avec une majorité moins forte numériquement, mais absolument compacte, et forcèrent le Roi à rappeler les ministres congédiés [1]. Il semble que l'exercice de ce droit serait presque impossible aujourd'hui, et le renvoi d'un Cabinet apparaîtrait aux yeux de beaucoup d'Anglais comme un acte inconstitutionnel. Le Souverain est forcé d'accepter le Cabinet formé par le *leader* de la majorité des Communes; il peut tout au plus faire écarter certains noms, surtout si son opposition se base sur des motifs privés. De même il doit conserver le Cabinet qui a la confiance des Communes et il peut tout au plus exiger la démission d'un ministre, en se basant sur des raisons personnelles, plutôt que sur des divergences de vues politiques [2], comme le fit la reine Victoria à propos de lord Palmerston.

Lorsque le ministère tombe devant un vote de défiance, le Souverain peut le maintenir au pouvoir en lui donnant l'autorisation de dissoudre le Parlement ; ordinairement la Reine accorde ce droit au Cabinet, lorsqu'on peut croire que la Chambre des Communes ne représente plus l'opinion du pays, lorsque plusieurs années se sont écoulées depuis son élection. En 1886, la Reine a même permis à M. Gladstone de dissoudre une Chambre élue depuis quelques mois, qui venait de condamner sa politique irlandaise, afin de poser directe-

1. — Erskine May, *Constitutional History*, vol. I, pp. 123-130.
2. — Sheldon Amos, *Fifty Years*..., p. 309.

ment devant la nation la question du *Home Rule.* Ce fait a été considéré comme tout à fait extraordinaire ; mais cette question de tout premier ordre n'avait pas été soulevée dans la dernière lutte électorale.

CHAPITRE III

LES MINISTRES ET LE PARLEMENT

I. — **Organisation et Pouvoirs des Chambres** [1]. — La Chambre des Lords n'est pas exclusivement composée de membres héréditaires, quoique ceux-ci en forment l'immense majorité. Elle comprend :

1. — Les pairs du sang royal ;

2. — Les pairs spirituels, au nombre fixe de vingt-six, archevêques et évêques de l'Église établie ;

3. — Les pairs temporels d'Angleterre, de Grande-Bretagne et du Royaume-Uni, héréditaires ou nommés récemment par le Roi avec droit d'hérédité pour leurs descendants ;

4. — Les vingt-huit pairs représentants d'Irlande, élus à vie par l'assemblée des lords Irlandais ;

5. — Les seize pairs représentants d'Écosse, élus pour la durée du Parlement par les lords Écossais.

6. — Les quatre pairs légistes siégeant à vie (50 et 51, Vict. ch. 70).

La Chambre des Lords compte actuellement de cinq à six cents membres, dont la grande majorité n'assistent jamais aux séances ou n'y paraissent que fort rarement.

La Chambre des Communes se compose de six cent

---

1. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. II, chap. XXIV.

soixante-dix membres, parmi lesquels il faut en distinguer neuf qui sont élus par les universités du Royaume-Uni. Les autres sont nommés par les comtés (377) et par les bourgs (284), presque partout au scrutin uninominal [1]. La loi de réforme électorale de 1885, qui a fait une nouvelle distribution des sièges, a cherché à les répartir entre les bourgs et les comtés d'après le chiffre de leur population, mais en s'abstenant d'appliquer ce principe dans toute sa rigueur.

Nous ne pouvons expliquer ici en détail la législation anglaise sur le droit de suffrage : il suffira, au point de vue du sujet qui nous occupe, de rapporter la conclusion de M. de Franqueville, qui en a exposé toutes les complications avec une netteté remarquable. « En interrogeant la législation elle même, on se demande « quelles sont les catégories de citoyens auxquels la « loi refuse encore le droit de vote. Il y a d'abord les « fils de famille, employés, serviteurs, ouvriers demeurant chez leurs pères, chez leurs maîtres ou chez leurs « patrons, les individus logeant en garni, dans un local dont la valeur locative est inférieure à deux cent « cinquante francs, ceux qui n'ont pas de domicile fixe « ou qui, ayant déménagé, n'ont pas encore, dans leur « nouveau logement, le temps de résidence exigé par « la loi. On touche donc de bien près au suffrage universel [2]. »

La Chambre des Communes est élue pour sept ans.

1. — Tous les députés des comtés sont élus au scrutin uninominal, dans vingt-quatre bourgs seulement et dans trois universités, les électeurs ont à voter pour deux sièges à la fois. Les 670 députés sont donc élus par 643 collèges.

2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. II, p. 347.



mais elle est toujours dissoute avant la fin de son mandat [1].

Le Parlement anglais vote les lois, accepte les impôts et les budgets et intervient dans l'administration, principalement par voie de contrôle. Dans le domaine exécutif, son action directe est, sous certains rapports plus restreinte, sous certains autres plus étendue que celle des Chambres du continent : plus restreinte en ce qui concerne les relations extérieures, plus étendue en ce qui concerne les concessions et les autres actes qui font l'objet de bills privés.

Si nous faisons abstraction des bills de finances, budgets, etc., nous distinguons dans les bills présentés au Parlement deux catégories bien distinctes : les bills publics et les bills privés. Les premiers sont les projets des lois proprement dites, des lois d'intérêt public. A quels objets s'étendent-ils? Il est bien difficile de le préciser exactement. On ne peut que poser un principe, c'est qu'aucune modification ne peut être apportée à la loi coutumière du pays, ni à un statut précédemment voté par le Parlement, aucune pénalité édictée, aucune charge imposée aux citoyens, si ce n'est par un statut voté par les deux Chambres et sanctionné par le Roi [2].

Les bills privés constituent une des particularités les plus curieuses de la Constitution anglaise. Il est absolument impossible d'en donner une définition ou même d'indiquer en quelques mots la nature des objets qu'ils peuvent concerner. Introduits par l'usage, ils ne peu-

1. — Depuis le commencement du siècle, on ne compte que trois Parlements qui aient eu une durée de six ans.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 362.

endus par le Parlement entre des parties qui
érêts opposés. Les Chambres les étudient en
formes d'une procédure exclusivement ju-
e considèrent comme liées dans leurs déci-
a *common law* et par les statuts.

domaine des relations extérieures, le Parle-
ctement respecté les anciennes prérogatives
onne : il s'est contenté de voir les droits du
s par des ministres auxquels il accordait sa
et il n'a pas réclamé un pouvoir d'interven-
e. Le droit de déclarer la guerre et de faire la
oit de conclure des traités avec les puissances
, le droit d'acquérir et même, en certains cas,
les territoires [1] sont des droits inhérents au
écutif ; les actes posés au nom du Souverain
le ses droits ne sont soumis à aucune ratifi-
Parlement, et celui-ci ne peut, ni les modifier,
ler. Toutefois, s'il n'est pas nécessaire, pour
d'un traité, qu'il soit converti en loi, il reste
rai qu'un acte du pouvoir exécutif ne peut re-
roger la loi. Si un traité renferme certaines
i portent atteinte, soit à un principe de la
w, soit à quelque disposition d'un statut, ces
pourront avoir d'effet que lorsqu'elles auront
onnées par un acte du Parlement [2]. Dans ce
e des Chambres se borne à accepter ou à re-
clauses, sans pouvoir prétendre modifier le
ême.

---

arliamentary Government, vol. I, p. 372.
. cit., vol. I, p. 366 ; — Gneist, *Das englische Verwal-
gegenwart*. — 3e Auflage, vol. II, p. 447.

vent être considérés comme des cas d'application d'un principe général ; ils portent sur une foule d'objets disparates, et, pour en préciser l'étendue, il faut nécessairement en donner une énumération complète, comme le font les *Standing Orders* de la Chambre [1]. Certains de ces bills seraient considérés en France comme de véritables lois d'intérêt public, d'autres rentreraient dans les attributions de l'administration ou des juridictions administratives. Mentionnons spécialement comme faisant l'objet de bills privés l'institution des cours de comté, la concession de services publics, comme l'éclairage des villes, ou de travaux d'utilité publique, routes, ponts, canaux, chemins de fer, tramways, etc., à des particuliers, à des compagnies privées, à des paroisses, à des communes ou à des comtés ; certains actes de tutelle sur les corporations, les compagnies, les villes et les comtés. La distinction n'est pas toujours si nettement établie par l'usage qu'il ne puisse y avoir doute : les bills relatifs à l'organisation de la police métropolitaine ont été regardés comme bills publics en 1828 et en 1839, comme bills privés en 1874.

En résumé, on peut dire que les bills privés sont ceux qui, d'après la coutume anglaise, sont considérés comme affectant bien moins l'intérêt général de tout le pays que les intérêts de certains particuliers, de certaines corporations, de certaines villes, de certains comtés, ou même de quelque partie restreinte du royaume. A vrai dire, les bills privés ne sont pas des mesures législatives : ce sont des actes administratifs, ou plutôt des

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 128-130.

jugements rendus par le Parlement entre des parties qui ont des intérêts opposés. Les Chambres les étudient en suivant les formes d'une procédure exclusivement judiciaire et se considèrent comme liées dans leurs décisions par la *common law* et par les statuts.

Dans le domaine des relations extérieures, le Parlement a strictement respecté les anciennes prérogatives de la Couronne : il s'est contenté de voir les droits du Roi exercés par des ministres auxquels il accordait sa confiance et il n'a pas réclamé un pouvoir d'intervention directe. Le droit de déclarer la guerre et de faire la paix, le droit de conclure des traités avec les puissances étrangères, le droit d'acquérir et même, en certains cas, de céder des territoires [1] sont des droits inhérents au pouvoir exécutif ; les actes posés au nom du Souverain en vertu de ses droits ne sont soumis à aucune ratification du Parlement, et celui-ci ne peut, ni les modifier, ni les annuler. Toutefois, s'il n'est pas nécessaire, pour la validité d'un traité, qu'il soit converti en loi, il reste toujours vrai qu'un acte du pouvoir exécutif ne peut reviser ni abroger la loi. Si un traité renferme certaines clauses qui portent atteinte, soit à un principe de la *common law*, soit à quelque disposition d'un statut, ces clauses ne pourront avoir d'effet que lorsqu'elles auront été sanctionnées par un acte du Parlement [2]. Dans ce cas, le rôle des Chambres se borne à accepter ou à rejeter ces clauses, sans pouvoir prétendre modifier le traité lui-même.

1. Todd, *Parliamentary Government*, vol. I, p. 372.
2. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 366. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart* — 3te Auflage, vol. II, p. 447.

Les droits du Parlement en matière de finances ont été la source de tout son pouvoir : durant les siècles où il luttait contre la puissance royale, le vote des subsides était l'occasion toujours renouvelée de concessions de la part de la Couronne. Aucune taxe ne peut être levée, aucun emprunt ne peut être contracté, en un mot, aucune ressource ne peut être recueillie que de l'assentiment du Parlement, et ces ressources, une fois recueillies, ne peuvent être appliquées qu'aux dépenses approuvées par lui. Chaque année il est appelé à voter le budget des recettes et des dépenses et à donner son approbation aux comptes de l'exercice écoulé. Seulement, dans tout ce qui touche aux finances, l'initiative est réservée au gouvernement seul.

Le Parlement possède, en vertu de la *common law*, le droit de contrôler les actes du pouvoir exécutif et, pour assurer l'exercice de ce droit, les moyens nécessaires ne lui font pas défaut : questions et interpellations aux ministres, demandes de communication de pièces et de documents, commissions d'enquête. La loi donne à l'autorité du Parlement la sanction de la responsabilité pénale des ministres, mais nous savons déjà que l'*impeachment* est une arme hors d'usage et que les conventions constitutionnelles lui ont substitué le vote de défiance. Enfin la *common law* assure aux Chambres un moyen d'action préventive sur le pouvoir exécutif, en leur conférant le droit et le devoir de présenter au Roi leurs conseils sur l'exercice de ses prérogatives [1]. Ces avis n'ont légalement aucune force

1. — Hearn, *Government of England*, pp. 145-147.

obligatoire, c'est bien évident : mais aujourd'hui le gouvernement, loin de résister aux vœux exprimés par la Chambre des Communes, cherche plutôt à les prévoir et à les prévenir.

La Chambre des Lords possède quelques attributions judiciaires, exercées en réalité par un comité de jurisconsultes pris dans son sein ; les deux assemblées jouent chacune un rôle différent dans la procédure extraordinaire de l'*impeachment*. En dehors de ces cas, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes ont des droits égaux et identiques. Mais à cette égalité théorique s'est substituée une profonde inégalité de fait[1]. Tous les droits inhérents au pouvoir législatif appartiennent aux Lords comme aux Communes. Mais, surtout depuis les actes de réforme électorale, ils ont dû renoncer à l'exercice libre et spontané de leurs pouvoirs : ils ne peuvent plus que jouer un rôle modérateur. Dans l'impossibilité où elle se trouve aujourd'hui de résister à la volonté de la nation et de l'Assemblée populaire, la Chambre haute n'est plus qu'une chambre de revision : elle peut ralentir la marche des Communes, elle est impuissante à l'arrêter. En matière de subsides, ses droits sont même contestés : on ne lui reconnaît que le pouvoir d'approuver ou de rejeter les sommes votées par la seconde Chambre ; on veut lui refuser le droit de les augmenter, de les diminuer ou de les modifier. Et si la question de droit est peut-être obscure, en fait, il est certain que le rôle des Lords est plus insignifiant encore

1. — Sur le rôle de la Chambre des Lords, consulter spécialement de Franqueville, *op. cit.*, vol. I, pp. 208-225. — Bagehot, *English Constitution*, pp. 89-129.

dans la préparation des budgets que dans l'élaboration des lois. Lorsque l'on parle du contrôle et de la domination du Parlement sur le pouvoir exécutif, il ne s'agit guère que de la Chambre des Communes. Sans doute, la Chambre haute possède tous les droits formels : nous la voyons présenter des motions, demander et recevoir communication de pièces et de documents, instituer des commissions d'enquête, parfois même censurer ou blâmer la conduite des ministres. Mais tous ses actes sont dépourvus de sanction réelle : elle n'a nulle influence dans la nomination et dans la retraite du Cabinet; ses votes de blâme et de censure n'ont aucun effet pratique et peuvent tout au plus obliger le ministre qu'ils visent à demander aux Communes un vote de confiance qui en effacera toutes les traces.

Les Chambres anglaises ne sont pas divisées en bureaux ou sections et elles ne doivent pas nécessairement renvoyer à l'examen de commissions toutes les affaires qui leur sont soumises. En principe, même, les projets de loi ne sont discutés que par la Chambre entière réunie en séance ordinaire ou en comité (*Committee of the whole House*). Toutefois, les nécessités pratiques ont fait apporter des exceptions de plus en plus nombreuses à cette règle et actuellement nous trouvons au Parlement anglais non seulement des comités et des commissions chargés de l'étude des bills privés, mais encore des commissions et des comités appelés à coopérer activement à la préparation des bills publics.

L'élaboration de chaque bill privé exige la participation d'une commission spécialement nommée à cet effet. En dehors de nombreuses commissions particulières et



temporaires, chaque Chambre possède trois comités permanents chargés également d'intervenir dans la préparation de ces bills : le comité de choix, élu par la Chambre, nomme les membres de toutes les commissions spéciales ; le comité de règlement statue sur les cas d'irrégularité ou d'omission dans l'accomplissement des formalités prescrites ; le comité général des bills de chemins de fer et de canaux dirige et surveille l'activité des commissions spéciales entre lesquelles il a réparti l'étude des bills de chemins de fer et de canaux [1].

Dans la préparation des bills publics, au contraire, les Chambres ne recourent à l'assistance de commissions spéciales que dans les cas assez rares qui exigent des enquêtes ou des études approfondies. Tantôt des commissions, nommées avant même le dépôt de tout projet, sont chargées de faire une enquête sur une question déterminée et de présenter à la Chambre un rapport et des conclusions qui serviront de base à un bill. Tantôt on les choisit pour procéder à ces mêmes études sur un bill déjà présenté et en partie discuté. Ces commissions sont nommées directement par la Chambre qui les institue, soit au scrutin de liste, soit plus souvent par l'adoption d'une liste présentée par l'un ou l'autre membre. Parfois aussi la nomination a été confiée, en tout ou en partie, au comité de choix ; cette procédure a été surtout suivie à l'égard des bills ayant un caractère mixte, affectant à la fois certains intérêts particuliers et les intérêts généraux du pays. Il arrive enfin que les deux Chambres se mettent d'accord pour nommer une com-

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 143 et suiv.

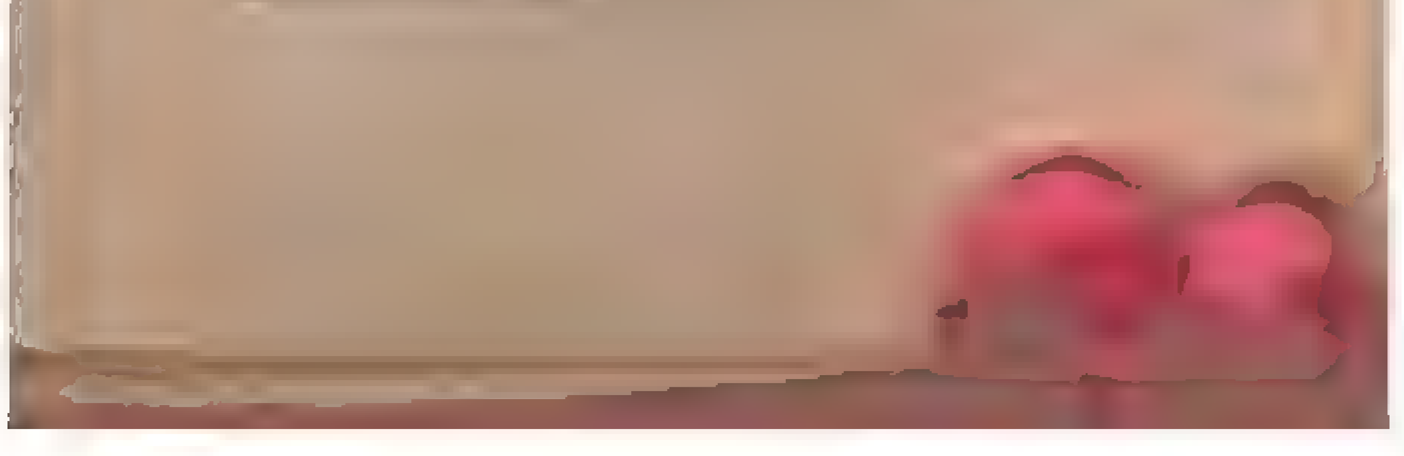
mission mixte, composée moitié de lords, moitié de *commoners*[1].

En 1882, la Chambre des Communes avait institué deux grands comités permanents chargés de procéder à l'étude de certaines catégories de bills publics. L'essai ne parut pas d'abord heureux et l'année suivante les comités n'existaient plus. Mais ils furent rétablis en 1888. Chacun de ces comités se compose de soixante à quatre-vingt membres nommés par le comité de choix pour toute la durée de la session. A l'un sont renvoyés tous les bills concernant la législation proprement dite, la procédure et l'organisation des cours de justice; à l'autre les projets relatifs au commerce, à l'industrie et à l'agriculture. En 1889, la Chambre des Lords a organisé à son tour quatre comités permanents sur la même base.

Mentionnons en terminant l'existence de deux commissions permanentes : le comité des pétitions et la commission des comptes publics.

II. — **Les Partis politiques**[2]. — Les partis constituent l'un des rouages indispensables au fonctionnement régulier du gouvernement parlementaire : l'existence de groupes organisés, dans lesquels les hommes unissent leurs efforts pour la réalisation de principes communs à tous, peut seule donner à une Chambre nombreuse l'esprit de suite et, au ministère qui s'appuie sur elle, la sécurité, la force et la stabilité. « Qu'une forme de gouvernement

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 367 et suiv.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, pp. 527-558. — Erskine May, *Constitutional History*, vol. II.



« aussi composite, combinant tant de forces opposées, « ait généralement conservé l'harmonie dans son ac- « tion, cela est dû simplement à l'organisation des par- « tis — un instrument à peine reconnu par la Constitu- « tion, inséparable du gouvernement parlementaire et « exerçant la plus grande influence, bonne ou mauvaise, « sur les destinées politiques du pays..... L'existence « des partis a protégé la Constitution des chocs qui en « menaçaient les fondements. Les partis se sont élevés « et sont tombés, les institutions sont restées inébran- « lables[1]. »

Il semble que c'est seulement dans la première moitié du XVII[e] siècle que l'on trouve dans le Parlement deux partis opposés l'un à l'autre. Durant les siècles précédents, les Parlements n'avaient que des sessions très courtes, à des intervalles très prolongés, et les députés avaient à peine le temps de se connaître. Quelques auteurs discernent déjà sous Élisabeth « certains germes des partis[2] ». Les Puritains défendent les droits du Parlement contre les prérogatives de la Couronne. L'opposition s'accentue sous les premiers Stuarts et enfin on voit dans le Long Parlement deux partis bien tranchés : les Cavaliers et les Têtes-Rondes. Les partisans du pouvoir royal se retrouvent sous Charles II en face des défenseurs des libertés du peuple. « Ce fut « en l'année 1679, dit Hallam, que les mots *Whig* et « *Tory* furent entendus pour la première fois dans « leur application aux partis, et, quoique aussi dénués

1. — Erskine May, *op. cit.*, vol. II, p. 1.
2. — Erskine May, *op. cit.*, vol. II, p. 3.

« de sens qu'aucun terme d'argot qu'on peut inventer, « ils devinrent à l'instant aussi familiers et aussi usi-« tés qu'ils l'ont été depuis [1]. » Les nouvelles dénominations se propagèrent surtout à l'occasion de la grande querelle soulevée en 1680 entre les deux partis par le Bill d'Exclusion. Les Tories s'attachaient à défendre les prérogatives royales et les privilèges de l'Église établie; les Whigs cherchaient à consolider et à étendre les droits du Parlement et réclamaient la tolérance envers les réformés dissidents. Au fond, dès leur origine, les deux partis représentaient ces deux tendances opposées que l'on retrouve dans toute nation : l'une, conservatrice et plus autoritaire, attachée aux droits du Roi et de l'aristocratie ; l'autre, progressiste et plus libérale, défendant les pouvoirs du Parlement et les libertés du peuple.

Ces partis se sont perpétués jusqu'à nos jours, altérant et modifiant souvent leurs programmes, conservant généralement ces tendances distinctes comme principe de leur conduite, quoique, à certaines époques, ils aient paru les oublier devant les nécessités ou les habiletés de la tactique du moment; et cela au milieu de vicissitudes où tantôt l'un, tantôt l'autre a manqué de disparaître. Au commencement du XVIII[e] siècle, les Tories, entraînés par la reine Anne dans les intrigues jacobites, se trouvèrent, après l'échec de leur conspiration, compromis vis-à-vis du Roi et de la nation. Forcément éloignés du pouvoir pendant un demi-siècle, ils laissèrent aux Whigs une prépondérance fatale à

1. — Hallam, *Histoire constitutionnelle*, vol. IV, p. 66.

ces derniers : ce parti trop puissant se divisa en « cliques » et se désagrégea complètement. Georges III vint alors essayer de briser la dualité des partis par la constitution d'un nouveau groupe parlementaire : les *King's friends*. Plus tard, les excès de la Révolution française rapprochèrent des Tories une grande partie des Whigs, et ceux qui restèrent fidèles à leurs anciens principes ne formèrent plus qu'un groupe insignifiant.

Dans le courant de ce siècle, les partis ont pris les noms plus expressifs de parti conservateur et de parti libéral, et un troisième groupe, nettement séparé, d'abord insignifiant, s'augmentant après chaque extension du droit de suffrage, s'est constitué pour la défense des libertés et des intérêts de l'Irlande, s'alliant tantôt avec l'un, tantôt avec l'autre des deux partis, toujours en opposition au gouvernement.

Ce n'est point chose facile que de déterminer exactement les programmes actuels des partis anglais. Ces deux tendances opposées qui portent les regards des uns vers les choses du passé et attirent les aspirations des autres vers les progrès de l'avenir, se manifestent sans doute, mais par des paroles plutôt que par des actes. Les conservateurs entourent la personne du Souverain d'un respect plus marqué, et cependant aucun d'eux ne songe à restaurer ses anciennes prérogatives. S'ils résistent parfois aux innovations préconisées par les libéraux, on les voit plus tard y accéder et réaliser eux-mêmes les réformes qu'ils ont d'abord combattues. « Où donc est la divergence d'opinions ? demande M. de « Franqueville. Il n'y a plus entre les anciens partis un « abîme, pas même un fossé, à peine une nuance. Il

« est vrai que les nuances divisent plus que les cou-
« leurs. A part la question du *disestablishment* de
« l'Église d'Angleterre..., je n'aperçois entre les con-
« servateurs et les libéraux modérés que des questions
« de personnes, de traditions, de souvenirs [1]. »

Cette remarque ne s'applique évidemment qu'à la partie modérée des Whigs. Le parti libéral n'a pas l'avantage de former un parti aussi compacte que ses adversaires. Il comprend, en réalité, diverses fractions et des hommes dont les idées vont du libéralisme le plus timide jusqu'au socialisme. Est-il besoin de dire que par ses opinions l'aile modérée de ce parti se trouve bien plus rapprochée des conservateurs que de ses collègues de l'aile avancée? Le groupe radical forme aujourd'hui une fraction importante du parti libéral; il réclame la réforme des lois agraires et des impôts, la séparation de l'Église et de l'État.

Actuellement les cadres des anciens partis sont brisés et l'on ne parle plus que d'*Unionists* et de *Home-Rulers* ou Gladstoniens. Mais les scissions et les coalitions temporaires qu'a fait naître la question du *Home-Rule* irlandais soulevée si courageusement par M. Gladstone, n'ont qu'un caractère temporaire, quoiqu'elles portent avec elles un instructif enseignement; elles nous montrent quelles légères différences séparent les partis anglais.

Nous voyons actuellement un ministère presque entièrement conservateur, — un seul ministre, M. Goschen, chancelier de l'Échiquier, appartient

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 531.

au groupe libéral unioniste, — soutenu par des libéraux modérés et même par une partie des radicaux. Peut-on conclure de là à la désagrégation définitive des anciens partis ? Ce serait plus que téméraire : l'histoire d'Angleterre nous montre plus d'un exemple de dissensions et de coalitions de ce genre amenées par une question spéciale. Les questions une fois résolues, les anciens partis se sont reconstitués : les sécessionnistes sont revenus à leur groupe primitif ou sont entrés définitivement dans l'autre parti. C'est ainsi que la plupart des « Peelites », et parmi eux M. Gladstone, passèrent au parti libéral. Peut-être verrons-nous cette fois le phénomène contraire se produire, lord Hartington et ses adhérents rester dans le parti conservateur après la solution de la question irlandaise, et M. Chamberlain rentrer avec les radicaux unionistes dans le parti libéral qui prendra dès lors un programme politique plus avancé. « Que les idées des hommes politiques se modifient et que les anciens partis se reconstituent dans « des conditions différentes, cela est infiniment probable. Mais ce qui est certain c'est qu'il y aura toujours deux courants d'opinion, et, partant, deux partis « politiques [1]. »

Les partis anglais reconnaissent tous un chef, un *leader*, qui dirige leur action au sein du Parlement ; le *leader* de la majorité est le premier ministre ; le *leader* de la minorité est à la tête de l'opposition, toujours prêt à recueillir la succession du Cabinet tombé. Les partis n'ont pas souvent l'occasion de nommer directement

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 352.

leur chef : lorsque l'ancien *leader* vient à disparaître, un homme s'impose presque toujours « par son intelli- « gence, par ses services, en un mot par sa supério- « rité [1] », et le parti accepte sa direction par une espèce d'accord tacite. Le *leader* de chaque parti n'appartient pas nécessairement à la Chambre des Communes : lord Palmerston et lord Russell ont été les chefs du parti libéral alors qu'ils siégeaient à la Chambre des Pairs ; le parti conservateur a suivi dans les mêmes conditions lord Derby, lord Beaconsfield et suit actuellement lord Salisbury. Le chef du parti désigne un *leader* spécial parmi les membres de la Chambre dont il ne fait pas partie, pour diriger dans cette assemblée les mouvements de son groupe. Lorsque le premier ministre siège à la Chambre des Lords, il choisit souvent le chancelier de l'Échiquier comme *leader* de la majorité aux Communes [2].

Les partis anglais, quoique généralement assez unis, ne suivent pas toujours aveuglément leurs chefs. Le Cabinet au pouvoir n'est pas en parfaite sécurité par cela seul qu'il commande une majorité suffisante au sein des Communes, et la liste serait assez longue des ministères, libéraux surtout, qui ont été renversés par un groupe de leurs partisans coalisés avec l'opposition. Citons, par exemple, les ministères Melbourne en 1841, Peel en 1846, Russell en 1852, Aberdeen en 1855, Palmerston en 1858, Russell en 1856, Gladstone en 1885 et en 1886. Dans ces dernières années la présence d'un tiers-

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 554.
2. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 457. Actuellement lord Salisbury a confié ce titre au premier lord de la Trésorerie.



parti de quatre-vingt-cinq membres qui se portait toujours vers l'opposition, rendait l'existence d'une forte majorité nécessaire pour la stabilité du gouvernement.

III. — Les Ministres devant les Chambres. — Les ministres, nous l'avons vu, n'ont pas entrée dans les Chambres en vertu de leur titre : ils ne peuvent paraître et prendre la parole que devant l'assemblée dont ils font partie. Aussi, lorsqu'un lord est chargé de la direction d'un département ministériel, le secrétaire parlementaire ou le sous-secrétaire d'État est-il toujours choisi parmi les *commoners*. Et au ministre qui siège aux Communes il est toujours donné un représentant à la Chambre des Lords.

Les membres du Cabinet occupent dans les deux assemblées une place spéciale. A la Chambre des Lords, ils se tiennent à droite du trône, sur les bancs de devant, près des évêques. Aux Communes, ils occupent le premier banc à droite du *speaker* appelé *treasury bench*; en face d'eux, sur le premier banc à gauche, siègent le *leader* de l'opposition et les anciens ministres de la minorité. Le banc ministériel ne reste jamais vide : à tout instant peuvent surgir des questions qui requièrent l'intervention d'un membre du gouvernement.

Au siècle dernier, Blackstone, Montesquieu, Delolme croyaient voir dans la Constitution anglaise le pouvoir législatif séparé du pouvoir exécutif, séparation qui impliquait l'indépendance réciproque des ministres et du Parlement. Aujourd'hui, au contraire, nous trouvons l'union intime entre le pouvoir législatif, — ou du moins, l'élément prépondérant de ce pouvoir, — et le pouvoir

exécutif, la dépendance complète des ministres vis-à-vis des Communes atténuée et même corrigée par une action constante et une influence solide des mêmes ministres sur la même Chambre. Les Communes ont accaparé toute l'autorité qu'ont perdue le Roi et la Chambre des Pairs. Maitresses du pouvoir législatif, elles possèdent assez de force et de puissance pour enchainer le consentement de leurs coopérateurs : leur volonté est décisive et doit toujours finir par l'emporter. Elles n'ont pu prendre elles-mêmes la direction du pouvoir exécutif, mais nul ne peut l'exercer que de leur consentement. Les ministres ne sont plus les agents du Roi, mais bien plutôt les délégués de la Chambre populaire, obligés d'obéir à son impulsion et d'adopter sa politique.

Cependant les ministres *commoners* ne se présentent pas devant la Chambre des Communes comme de modestes serviteurs rendant humblement leurs comptes, sollicitant des instructions, prêts à se soumettre à toutes ses injonctions. Sans doute, elle est pour eux un maître qui les élève, les maintient et les abat ; mais c'est un maître qui leur a donné sa confiance, qui se laisse guider par eux, tout en contrôlant leur action.

Pour accomplir sa tâche, la Chambre des Communes doit obéir à l'influence d'une autorité qui surveille et dirige sa marche. Livrée à elle-même, elle dégénérerait bientôt en une assemblée tumultueuse, s'épuisant dans des débats inutiles et vides, extraordinairement puissante pour tout enrayer, absolument incapable de faire œuvre quelconque. Cette autorité, qui va, à son tour, contrôler l'action du Parlement, provoquer et régler ses travaux,



ce sera naturellement le Cabinet. Les ministres, avant d'arriver au pouvoir, avaient gagné l'estime et la confiance de leur parti par la capacité, l'intelligence, l'intégrité et les autres qualités dont ils avaient fait preuve au sein du Parlement. Imposés au Souverain par la majorité, ils ont été initiés à tous les détails de l'administration du royaume, aux nécessités du gouvernement et aux besoins de la nation. Ils constituent l'état-major de leur parti et leurs conseils sont presque toujours écoutés.

Le ministère possède d'ailleurs d'autres moyens de persuasion que l'autorité purement morale qui s'attache à la parole de ses membres, et il trouve le premier de ces moyens dans sa responsabilité même. La menace de la démission collective du Cabinet inspirera souvent à ses adversaires aussi bien qu'à ses amis de salutaires réflexions : les uns reculeront devant un vote qui risque d'enlever le pouvoir à leur parti ; les autres hésiteront à entraver l'action du gouvernement, lorsqu'ils auront la perspective de se trouver le lendemain devant la même difficulté à résoudre, sans pouvoir agir autrement que le Cabinet actuel. La prérogative royale réserve aussi aux ministres certains droits propres à sanctionner leur autorité, notamment la prorogation et la dissolution du Parlement. Ce n'est certes pas un des détails les moins curieux de l'organisation du gouvernement de Cabinet, que ce droit de proroger le Parlement et de dissoudre la Chambre des Communes exercé par un corps qui tient de cette assemblée même tous ses pouvoirs. La prorogation n'a pas grande importance par elle seule, elle n'est souvent que le prélude de la disso-

lution. Il est inutile d'insister sur l'effet que peut exercer sur les résolutions des députés la perspective d'une dissolution. Le Cabinet auquel la Chambre des Communes retire sa confiance a le choix entre sa propre démission et la dissolution du Parlement : la Reine accorde toujours la faculté de dissoudre la Chambre au ministère qui la lui demande.

La Chambre des Communes et le Cabinet constituent aujourd'hui les deux grands moteurs politiques de l'Angleterre : les Communes ont la puissance et possèdent l'autorité décisive, tandis que le Cabinet leur donne l'impulsion par son influence persuasive. Les rapports sont incessants entre ces deux pouvoirs qui agissent perpétuellement l'un sur l'autre. La Chambre, dès l'ouverture de la session, exerce son contrôle par ses questions, par ses interpellations, par l'examen des renseignements fournis et des documents produits, etc. Le Cabinet ne perd pas un instant de vue la direction des travaux parlementaires. Les ministres sont, en vertu du règlement lui-même, à peu près maîtres de l'ordre du jour; presque tous les projets importants émanent d'eux. Ils appellent l'attention du Parlement sur les questions suscitées par les besoins du pays, font connaître leur opinion sur les propositions déposées par les membres et la font ratifier par la majorité. En résumé, la Chambre des Communes fixe la politique générale du gouvernement, surveille constamment l'activité des ministres et les maintient ou les renverse suivant sa volonté ou son caprice, tandis que, d'autre part, elle accepte dans ses travaux législatifs l'impulsion et la direction du Cabinet.

Devant la Chambre des Lords, les ministres n'ont pas la même dépendance, ni toujours la même autorité. Le droit de contrôle des Pairs est dépourvu de sanction efficace ; par contre, le ministère ne trouve pas nécessairement parmi eux une majorité d'amis dévoués. La majorité de la Chambre haute est, depuis un siècle, constamment attachée au parti conservateur ; mais elle a pris l'habitude de ne pas résister avec opiniâtreté aux réformes préconisées résolûment par la Chambre populaire. Le rôle effacé qu'elle joue aujourd'hui fait que son appui n'est nullement indispensable aux ministres en fonctions.

IV. — Rôle des Ministres dans l'élaboration des Lois [1]. — Nous n'examinons actuellement que le rôle des ministres dans la préparation des lois proprement dites. Nous montrerons ensuite en quelques lignes que leur influence est insignifiante dans l'élaboration des bills privés et nous réserverons pour un examen séparé leur intervention dans les lois de finances et les budgets.

Le droit de présenter un bill devant le Parlement appartient à chacune des deux branches agissant collectivement et à chaque membre du Parlement agissant en son propre nom. A ce principe toutefois il y a quelques exceptions : le Souverain peut seul présenter les projets qui touchent à sa prérogative ; les bills qui ont pour objet des questions d'honneurs et de dignités doivent être présentés d'abord devant la Chambre haute.

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 357 sq., — Todd, *op. cit.*, vol. II, pp. 360-402.

Les ministres présentent ordinairement les projets de loi, non pas en leur qualité de représentants de la Couronne, mais en leur propre nom, comme simples membres du Parlement. Le droit d'initiative est devenu, en fait, un monopole entre leurs mains. Chefs de la majorité parlementaire, c'est à eux qu'il appartient de traduire en lois les aspirations de leur parti, de realiser dans la législation les réformes pour lesquelles il a combattu. Chargés, par la confiance du Roi et du Parlement, de l'administration du pays, ils ont le devoir de proposer aux Chambres tous les bills qu'ils croient nécessaires au bon gouvernement de la nation et au bien-être du peuple. Mieux placés que tous autres pour connaître les vœux et les intérêts du pays, ils engagent leur responsabilité, s'ils négligent d'appeler l'attention du Parlement sur les progrès réalisables et les réformes utiles[1].

Cependant, depuis quelque temps, les ministres ne se sont pas toujours fiés à leurs propres lumières ; lorsqu'il s'agit de préparer des projets importants, soulevant des questions complexes et délicates, ils instituent ou font instituer par le Parlement des commissions d'enquête et d'étude. Leur mission terminée, ces *select committees* remettent au gouvernement ou aux Chambres leur rapport avec une série de résolutions, et celles-ci servent de base aux projets que les ministres ou les membres du Parlement croiront utile de présenter[2].

Le Cabinet fait ordinairement annoncer dans le dis-

1. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 368.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 367 et suiv.

cours du trône les bills les plus importants qu'il soumettra aux Chambres durant la session qui s'ouvre. Au cours de la session, d'autres lois sont parfois présentées au nom du Souverain, dans un message signé par lui. Cette dernière voie est particulièrement suivie pour les projets relatifs aux droits et prérogatives de la Couronne. Le plus souvent, les bills sont déposés directement par le *leader* en son nom personnel, ou par un autre membre du Cabinet, appuyé par quelques-uns de ses collègues et par un membre influent de la majorité.

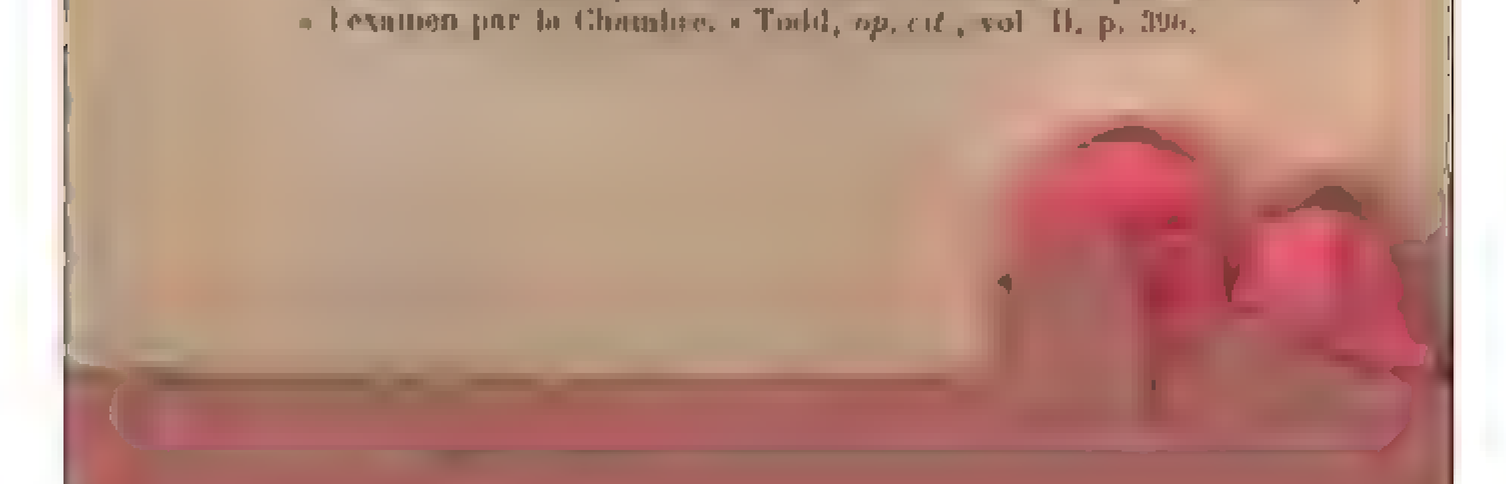
Rien ne peut mieux nous montrer l'étendue de l'initiative exercée par les ministres que la mesure des pouvoirs réellement conservés par les simples membres du Parlement. Sauf pour les projets qui touchent aux prérogatives de la Couronne, leurs droits sont théoriquement égaux à ceux des ministres ; mais tout concourt à en restreindre l'exercice. Tandis que les ministres, placés à la tête de l'administration, peuvent requérir l'assistance des hommes qui la composent et qui ont acquis par une longue carrière l'expérience des affaires publiques, se reposer sur eux des études préalables et de l'instruction des questions à résoudre, le membre indépendant devra supporter à lui seul le fardeau de tout le travail préliminaire, se borner au dépôt de projets simples, éviter de soulever des questions complexes. S'agit il de présenter un bill qui se rattache à l'organisation administrative, ou qui touche aux controverses des partis, ses projets n'ont aucune chance de succès, si le ministère ne les adopte et ne les fait siens. Les questions politiques ne deviennent mûres, les

grandes réformes n'entrent dans la phase pratique que lorsque le gouvernement les a prises en mains. Seul il possède l'autorité suffisante pour donner aux bills l'impulsion nécessaire et les mener à bonne fin à travers les discussions parlementaires. Sans doute, les membres indépendants présentent des projets à tendances politiques, mais jamais aucun de ces bills ne fut adopté contre l'avis du Cabinet ; bien plus « il est à peu près sans « exemple qu'un bill, même non combattu par le gou« vernement, aboutisse[1] ».

Ce monopole des ministres est incontesté en Angleterre : il est considéré comme indispensable à la marche régulière des travaux législatifs. Il est consacré par les règlements du Parlement et spécialement par le règlement de la Chambre des Communes devant laquelle presque tous les bills sont d'abord déposés[2]. Cette Chambre siège cinq jours par semaine ; les séances ont une durée illimitée, sauf celle du mercredi, qui est une séance de jour et doit être levée automatiquement à six heures du soir. Or, cette courte séance du mercredi est précisément la seule qui soit consacrée à la discussion

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 365. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 376.

2. — En 1861, un comité de la Chambre des Communes déclarait : « Quoiqu'il soit nécessaire de laisser aux simples membres des occasions suffisantes pour préparer et faire discuter des mesures législatives, c'est cependant avant tout la tâche des conseillers de la Couronne de présenter au Parlement les réformes législatives qu'ils croient nécessaires et, aussi longtemps qu'ils possèdent la confiance de la Chambre des Communes et qu'ils restent responsables du bon gouvernement et de la sûreté de l'État, il paraît convenable de leur donner une préférence, non seulement pour la présentation de leurs bills, mais aussi pour l'attribution des moyens qui en assurent l'examen par la Chambre. » Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 396.



des bills présentés par les membres indépendants; et même il arrive souvent, vers la fin des sessions, que l'on inscrive encore en tête de l'ordre du jour du mercredi les bills du gouvernement. Quelle difficulté déjà pour le membre indépendant que celle de pouvoir faire mettre son projet en discussion! Et pourtant il est loin d'être au bout de ses peines. Que l'un ou l'autre de ses adversaires ait la patience de faire traîner la discussion jusqu'au coup de six heures; à ce moment, la séance est levée inévitablement et le bill est renvoyé « au jour suivant », c'est-à-dire qu'il est perdu pour la session, car tous les jours sont pris d'avance; le bill est, dit-on, *talked out*[1]. Mais supposons que les choses ne soient pas poussées à cette extrémité et que le projet arrive en ordre utile. L'auteur du bill n'aura pas l'appui de l'organisation de son parti : il n'a pas, comme les ministres, le *whip* sous son autorité pour « faire une chambre »; au moment de la discussion, le *quorum* ne sera pas atteint, la séance sera levée et le bill de nouveau perdu. Enfin, si le bill est adopté par les Communes, il faudra qu'il trouve chez les Lords quelqu'un qui se charge d'appeler sur lui l'attention de la Chambre haute; car s'il reste sur le bureau durant douze séances sans qu'un membre fasse une motion à son sujet, il est abandonné. Si même il a cette heureuse chance, il court encore bien des risques : la Chambre des Lords, qui manque souvent de l'autorité nécessaire pour arrêter les bills ministériels votés par les Communes, use sans la moindre difficulté de son droit de rejet à l'égard des projets

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. [illegible]

émanés de membres indépendants que lui transmet la seconde Chambre [1].

Les bills publics font l'objet de trois lectures successives devant la Chambre et d'une discussion approfondie et détaillée devant le comité de la Chambre entière. La première lecture du bill se fait dès qu'il est déposé sur le bureau : le vote suit immédiatement sans discussion, ni division. C'est une simple formalité, — *le clerk* ne lit que le titre abrégé du bill, — et l'adoption d'un projet en première lecture n'a aucune signification. c'est tout au plus une simple prise en considération. Avec la seconde lecture commencent les délibérations sérieuses : la discussion et le vote portent seulement sur le principe du bill. C'est devant cet obstacle que viennent échouer, soit directement, soit par l'adoption d'un amendement ou d'une proposition d'ajournement, les projets que la Chambre veut rejeter. Le bill adopté en seconde lecture est renvoyé au comité de la Chambre entière ou à l'un des grands comités récemment institués. A ce moment s'ouvre la discussion des articles et des amendements.

Le *Committee of the whole House* n'est pas autre chose que la Chambre elle-même réunie sous la présidence d'un *chairman* spécial. Lorsque l'assemblée décide de se former en comité, le *speaker* quitte le fauteuil, la masse d'armes est placée sous la table et le *clerk* se retire. Dès lors les discussions deviennent plus libres; chacun peut notamment parler autant de fois qu'il le désire sur le même sujet. Quoique com-

1. — Hearn, *Government of England*, p. 192.

posées des mêmes membres que les séances de la Chambre, ces réunions en comité « ont un caractère « familier, intime, on y discute sans façon et sans « apprêt sur le ton de la conversation, en faisant des « observations brèves et non des discours étendus[1]. »

La discussion terminée en comité, le président fait rapport à la Chambre des décisions prises et des amendements adoptés. La Chambre discute alors et adopte ou rejette une à une les dispositions du projet en commençant par les amendements votés en comité. Durant cette seconde lecture, chaque membre peut encore présenter tous les amendements qu'il juge bon d'introduire, et la Chambre, avant de prendre une décision définitive, peut renvoyer tout ou partie du bill à l'examen du comité. Arrive enfin la troisième lecture : à ce moment, les amendements ne peuvent plus porter que sur la rédaction du projet. Après une nouvelle discussion générale, le bill est définitivement adopté. Il est transmis à la Chambre des Lords, où il passe par les différentes phases d'une procédure analogue.

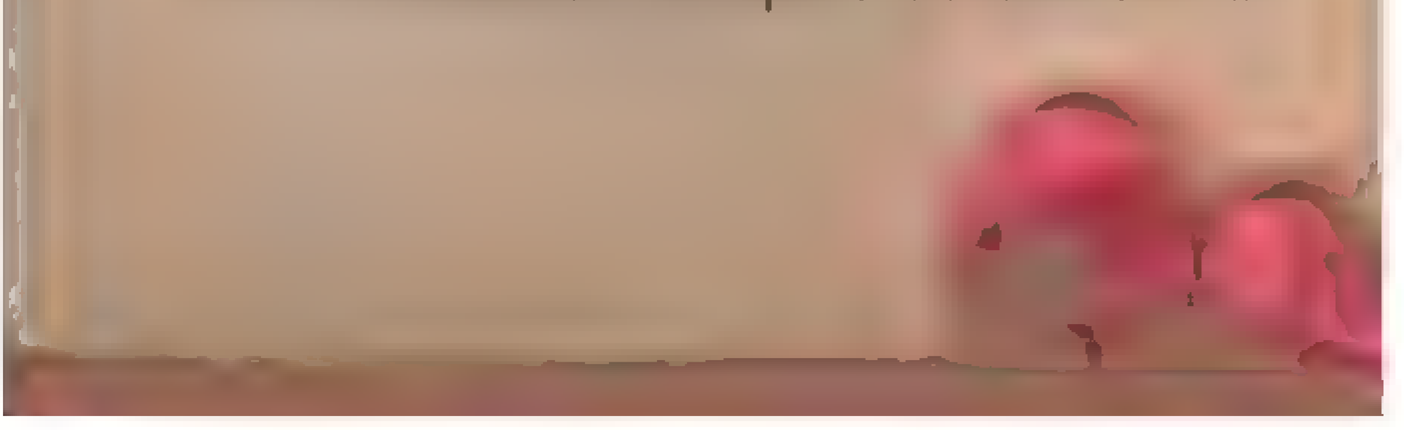
Nous avons fait abstraction jusqu'ici des cas assez rares où la Chambre confie à une commission spéciale la préparation ou l'étude d'un bill. Aux Communes, l'institution d'une telle commission se fera toujours sur l'initiative ou du moins de l'assentiment du ministère, et celui-ci aura une grande influence sur le choix des commissaires, quel que soit le mode de leur nomina-

1. — P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 4e édition, vol. II, p. 48.

tion. Chaque commission siège publiquement lorsqu'elle procède à des enquêtes, mais ses délibérations sont secrètes; tous les membres de la Chambre ont cependant le droit strict d'y assister, seulement ils n'en usent jamais. Elle adopte un rapport et des conclusions rédigées par son président et les remet à la Chambre; à dater de ce moment, elle cesse d'exister *ipso facto*, s'il n'en est autrement ordonné par l'assemblée. Toutefois, celle-ci peut, après la seconde lecture d'un projet, en ordonner le renvoi à la commission qui l'a étudié, avant d'en commencer la discussion en comité de la Chambre entière. L'intervention des commissions spéciales est, on le voit, suffisamment discrète et modifie à peine la situation des ministres.

Les ministres ne jouissent d'aucun privilège dans la discussion des bills : ils possèdent seulement les droits inhérents à leur qualité de membres de la Chambre. Ils ne peuvent prendre la parole qu'une seule fois, sauf dans les délibérations en comité. Ils n'ont même pas droit à un tour de parole de faveur. Seulement, les listes des orateurs sont combinées par les *whips* des deux partis, de telle sorte que la parole soit donnée alternativement aux partisans et aux adversaires du projet, et les membres du gouvernement sont mis en tête de la liste de leur parti.

Cela n'empêche pas les ministres de jouer dans les Chambres leur rôle de guides autorisés et de conseillers écoutés. Ils poursuivent incessamment l'adoption des bills qu'ils ont présentés, cherchant à écarter les obstacles que leur suscite l'opposition et à faire repousser les amendements incomplets, mal étudiés, ou ne



s'harmonisant pas avec les principes du bill. Dans toute discussion importante intervient un membre du Cabinet, souvent même le *leader* de la Chambre ; aucun projet n'est déposé par un membre indépendant, sans qu'aussitôt un ministre ne se lève pour le discuter, le critiquer, le rejeter, l'adopter ou l'amender au nom du gouvernement. Et quelle influence immense ils vont exercer sur le résultat du vote ! S'agit-il d'une mesure politique, ils parleront comme les chefs respectés du parti ; le bill présenté touche-t-il à l'organisation des pouvoirs publics, ils auront l'autorité d'hommes initiés aux besoins de l'administration du pays ; et, dans l'un et l'autre cas, la menace de la démission du Cabinet entraînera l'adhésion d'une Chambre qui a gardé sa confiance dans ses chefs. La question discutée présente-t-elle un intérêt purement juridique, sans rapport avec le gouvernement ou avec la politique, l'avis des ministres sera encore celui d'hommes considérés habituellement par la majorité comme les plus capables et les plus intelligents. Toujours ils résumeront dans leurs travaux les résultats acquis par les recherches volontaires de leurs partisans ou par l'expérience de leur administration. Ce n'est que dans des cas fort rares, par exemple dans l'hypothèse d'un adversaire plus ou moins déclaré, rapporteur d'une commission, que les membres du Cabinet rencontreront une certaine opposition dans la direction de l'assemblée.

Le bill une fois adopté par les deux Chambres doit être soumis à la sanction du Souverain. En fait, c'est une simple formalité : le droit de *veto*, comme on l'appelle fort improprement, n'a plus été exercé depuis

1707 et il semble que le Roi pourrait difficilement s'en prévaloir aujourd'hui.

Il nous reste à dire quelques mots de cette catégorie de mesures connues sous le nom de bills privés [1]. En ces matières, les Chambres ne peuvent être saisies que par une pétition des compagnies, corporations, bourgs et comtés intéressés. Et si plus tard, au cours de l'instruction, la partie qui a sollicité le bill renonce à sa demande, la Chambre n'a plus le droit de le voter. La procédure suivie se rapproche beaucoup plus de la procédure judiciaire que des formalités observées dans les assemblées législatives. « Les promoteurs jouent le « rôle de demandeurs, les adversaires, celui de défen- « deurs, la procédure est minutieusement réglée, et « les formes prescrites le sont à peine de nullité [2]. » Une commission nommée par la Chambre, ou même souvent une commission mixte des deux Chambres, fait l'instruction de l'affaire comme la ferait une cour de justice. « Il y a des avocats, des avoués, des plai- « doiries, des témoins entendus sous serment, des frais « à la charge des parties [3]. » La Commission délibère à huis clos après les débats terminés, et si le bill est rejeté par elle, il l'est définitivement, sinon en droit strict, du moins en fait. Si, au contraire, la commission l'accepte, il est renvoyé devant la Chambre qui peut le discuter et le voter dans la même forme qu'un bill public. Les discussions sont rares, et le Parlement ne fait qu'enregistrer les décisions des commissions.

1 — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 119-163.
2 — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 131.
3 — De Franqueville, *id.*

Les ministres n'ont aucune initiative en matière de bills privés. Et même c'est un usage bien établi qu'ils s'abstiennent de prendre une part quelconque à la discussion de ces bills, à moins que la mesure proposée ne mette en péril quelque intérêt public [1]. « Je dois « refuser d'intervenir dans ces affaires, disait Robert « Peel en 1830, et je ne puis m'empêcher de croire, « d'après mon expérience de chaque jour, que le prin- « cipe au nom duquel les ministres s'abstiennent de « toute intervention de ce genre est extrêmement salu- « taire. » Cette abstention des ministres, n'est-ce pas encore une conséquence du caractère judiciaire que va revêtir la décision des Chambres? Lorsque le Parlement juge, l'esprit de parti doit disparaître et les chefs de la majorité doivent rester neutres dans le débat.

V. — Rôle des Ministres dans la préparation des Budgets [2]. — « La Couronne agissant de l'avis de ses « ministres responsables, constituant le pouvoir exé- « cutif, est chargée de l'administration de tous les « revenus du pays et de tous les paiements à faire pour « le service public. La Couronne fait donc tout d'abord « connaître aux Communes les nécessités pécuniaires « du gouvernement, et les Communes accordent tels « aides et subsides qui leur sont demandés pour satis- « faire à ces demandes et pourvoient, par des taxes et

1 — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 563. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 388.

2 — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. III, pp. 447-527. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. I, pp. 689-825. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 684-693, 714-736.

par l'appropriation d'autres sources de revenu public, [illegible] moyens nécessaires pour couvrir les subsides [illegible] accordés. Ainsi, la Couronne demande [illegible] les Communes l'accordent, et les Lords donnent leur assentiment à la concession[1]. »

De [illegible] découlent trois règles pratiques : [illegible] les lois de finances sont proposées par le gouvernement ; elles sont votées en premier lieu par la Chambre des Communes ; la Chambre des Lords ne peut que les accepter ou les rejeter en bloc sans les amender. Ce dernier principe n'est sanctionné ni par [illegible] ni par aucun règlement ; il n'en est pas moins solidement établi dans la pratique constitutionnelle.

Le monopole de l'initiative est garanti aux ministres [illegible] plus absolue à l'égard de tous les bills de [illegible] de tous autres, ils ont le droit de proposer les dépenses à charge du Trésor public. [illegible] disent les *Standing Orders* des Communes, ne recevra aucune pétition pour aucune somme relative aux services publics, et n'examinera aucune motion tendant à voter un subside ou une charge sur les revenus publics, payable au moyen des fonds consolidés ou sur les sommes à fournir par le Parlement, autrement que sur la recommandation de la Couronne[2]. » Cette règle est généralement respectée, quoique parfois, — assez rarement, il est vrai, la Chambre cherche des moyens détournés pour

1 Erskine May, *Parliamentary Practice*, p. 650.
2 De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 454.

l'éluder. Elle accepte, par exemple, un bill proposé par un membre, et entraînant des dépenses « à solder au « moyen des fonds qui seront votés postérieurement « par le Parlement ». Elle adopte des adresses ou des résolutions engageant le gouvernement à lui faire telles ou telles propositions de subsides et le Cabinet se trouve moralement obligé d'obéir. « Mais c'est un « droit que la Chambre exerce et doit exercer avec « une très grande réserve, et seulement dans des cir- « constances particulières et exceptionnelles [1]. »

Le droit d'initiative des membres indépendants n'est pas aussi complètement anéanti en ce qui concerne les bills de recettes, les propositions d'impôts. C'est un principe reconnu en pratique, mais non sanctionné par les règlements de la Chambre, que toute proposition d'une taxe nouvelle ou d'augmentation d'une taxe ancienne doit émaner du gouvernement. Toutefois, il ne s'applique qu'aux taxes « impériales » ; tout membre a le droit de déposer un bill pour l'établissement d'une taxe locale [2].

Le droit d'amendement des membres du Parlement est aussi particulièrement restreint en tout ce qui concerne le budget des dépenses : ils peuvent proposer de diminuer les subsides demandés par le gouvernement, mais non pas de les augmenter. Au contraire, lorsque les taxes proposées par le gouvernement sont discutées par le comité des voies et moyens, tout membre peut proposer par amendement de diminuer une taxe et de

1. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 700.
2. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 710.

relever telle autre, de supprimer telle source de revenus et de la remplacer par une autre équivalente [1]. Au reste, la Chambre a rarement fait usage de son droit d'amendement et depuis un demi-siècle « le nombre des « cas dans lesquels les propositions financières du gou- « vernement ont été modifiées est si peu considérable « qu'on pourrait facilement les compter [2] ». Elle met la même discrétion à son droit de réduire les dépenses et, de son côté, le gouvernement ne s'expose pas à lui demander des crédits qu'il craint de voir accueillir défavorablement.

Telles sont les règles spéciales à toutes les lois de finances et spécialement aux budgets. Pour le reste, elles suivent devant les Chambres une procédure analogue à celle des bills publics. Nous devons cependant examiner dans ses détails l'élaboration du budget.

C'est au chancelier de l'Échiquier, ministre des finances, qu'incombe le soin de préparer le budget : il fixe, d'accord avec ses collègues des divers départements, le chiffre des dépenses nécessaires dans chaque branche d'administration ; il cherche ensuite les ressources pour y faire face, de manière à équilibrer la situation financière de l'État.

Chaque année, dans les premiers jours d'octobre, le chancelier de l'Échiquier fait demander par son secrétaire permanent aux divers ministres leurs projets de dépenses pour l'exercice qui commencera le 1er avril

---

1. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 711.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 520. L'auteur ne compte qu'une douzaine de refus ou de réductions de crédits, presque tous insignifiants, dans l'espace d'une vingtaine d'années, de 1856 à 1875.



suivant. Il examine les chiffres qu'on lui donne, soulève des objections, s'il les croit exagérés, et les discute avec les chefs des départements intéressés. Ce droit de contrôle du ministre des finances est très étendu dans tout ce qui concerne les services civils : il peut trancher d'autorité les différends qui s'élèvent au sujet du chiffre des dépenses; mais les questions importantes sur lesquelles l'accord n'a pu se faire sont portées devant le Cabinet [1]. Les pouvoirs du chancelier de l'Échiquier sont beaucoup plus restreints dans la fixation des dépenses de l'armée et de la marine : le ministre de la Guerre et les lords de l'Amirauté doivent lui soumettre leurs états de dépenses et ne peuvent apporter aucun changement à la disposition ou à la classification de ces états que de l'assentiment préalable de la Trésorerie. Mais le ministre des Finances n'a pas ici la même compétence pour apprécier les besoins réels et il n'encourt pas la même responsabilité quant à cette partie du budget. Les *Army and Navy Estimates* sont discutés dans leur ensemble en conseil de Cabinet [2].

Le chiffre des dépenses une fois fixé, le chancelier de l'Échiquier doit chercher les ressources équivalentes. Les chiffres des recettes probables lui sont donnés par

1 — « La Trésorerie peut donc rayer d'office, dans les projets de « budget qui lui sont soumis, les articles de dépenses qu'elle désapprouve. C'est là la limite extrême de son droit. Dans la pratique, elle « emploie des formes plus conciliantes. Elle discute les chiffres des « *Estimates* avec les différents chefs de service, pénètre dans leurs « détails, se fait expliquer, ligne par ligne, la nécessité de chaque allo- « cation et n'admet, en fin de compte, à la suite de ces préliminaires, « que celles qui lui paraissent justifiées. » Stourm, *Cours de finances : le Budget*, p. 73. — Voir aussi Traill, *Central Government*, p. 37. — *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1884-85, p. 273.
2 — Traill, *op. cit.*, p. 37. — *Bulletin*, p. 274.

les sections de son département. Si les taxes existantes ne suffisent pas à couvrir les dépenses prévues, il aura à en proposer de nouvelles ou à demander l'augmentation des anciennes.

L'Angleterre ne connaît pas la distinction du budget ordinaire et du budget extraordinaire. Toutes les dépenses, d'une part, toutes les recettes, de l'autre, sont exposées en un tableau d'ensemble de manière à montrer la situation financière de l'État avec la plus grande netteté. Cependant, les dépenses et les recettes sont divisées en deux grandes catégories, et ce serait une erreur de croire que toutes sont soumises au vote annuel du Parlement. Il en est parmi les unes comme parmi les autres qui sont établies d'une manière fixe, une fois pour toutes, par des lois permanentes. Leur chiffre n'est pas mis en question chaque année et, dans la préparation du budget, le ministre n'a à tenir compte des unes et des autres que pour déterminer l'excédent des recettes stables sur les dépenses consolidées et appliquer celui-ci à couvrir les dépenses annuelles. Les dépenses permanentes, qu'on appelle la *funded debt*, embrassent un tiers des dépenses totales de l'État[1], elles comprennent les intérêts de la dette nationale, la liste civile du Souverain, les annuités accordées aux membres de la famille royale, les pensions civiles et militaires, les frais des cours de justice, les fonds secrets et quelques autres dépenses moins importantes. Les recettes fixes, dont le produit, versé au fonds consolidé, garantit le paiement de la *funded debt*,

1. — Soit environ 700 millions de francs. Stourm, *op. cit.*, p. 305.



forment les quatre cinquièmes des ressources générales [1]; elles laissent, par conséquent, un fort excédent qui peut être appliqué aux dépenses variables.

Le budget des dépenses annuelles est divisé en quatre classes :

1. — Les dépenses pour l'armée (*Army Estimates*).

2. — Les dépenses pour la marine (*Navy Estimates*).

3. — Les dépenses pour les administrations civiles (*Civil Services Estimates*). Dans cette partie, les dépenses des divers départements sont inscrites sans aucun ordre, absolument confondues et mêlées les unes aux autres : il semble que le hasard seul ait présidé à leur répartition en chapitres.

4. — Les dépenses pour les services financiers (*Revenue Departments Estimates*).

Chacun de ces groupes est présenté à la Chambre en un fascicule séparé : celui des services civils et celui des services financiers sous la signature du secrétaire de la Trésorerie, ceux de l'armée et de la marine sous les signatures respectives du ministre de la Guerre et des lords de l'Amirauté [2].

« La Chambre des Communes a un premier devoir à « remplir, celui de discuter les propositions du gouver- « nement et de statuer successivement sur le chiffre de « chacun des chapitres du budget des dépenses : telle « est la tâche qu'elle accomplit en comité des subsides « (*supply*); elle en a un second, qui consiste à voter les « ressources correspondantes aux crédits votés, c'est-à-

1. — Soit environ 1850 millions de francs. Stourm, *op. cit.*, p. 306.
2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 459.

« dire qu'elle doit autoriser la Trésorerie à se procu-
« rer les fonds nécessaires pour solder les dépenses au-
« torisées, et lui en fournir les moyens : c'est ce qu'elle
« fait en comité des voies et moyens (*ways and means*).
« Enfin elle doit établir l'équilibre entre les dépenses
« et les recettes et arrêter définitivement les chiffres
« du budget : c'est l'objet de l'acte d'appropriation voté
« vers la fin de chaque session. En d'autres termes, le
« budget des dépenses est examiné en comité de *sup-*
« *ply*, celui des recettes en comité de *ways and means*,
« l'ensemble du budget est voté sous forme de loi d'ap-
« propriation [1]. »

Le Chambre se réunit en comité des subsides dès le commencement de la session. La séance du vendredi est spécialement consacrée à cet objet ; mais elle n'y suffit pas. Le soin de défendre les projets présentés incombe spécialement au chancelier de l'Échiquier et à son secrétaire pour les crédits des services civils et financiers. Chaque ministre peut évidemment prendre part à la discussion des dépenses propres à son département, et quelques-uns saisissent parfois cette occasion pour présenter à la Chambre un rapport général sur leur administration. La discussion des budgets de l'armée et de la marine est, au contraire, dirigée par les ministres spéciaux ou par leurs représentants ; ils exposent presque toujours à la Chambre la situation de leur département et ouvrent ainsi une discussion générale avant le vote des chapitres. « D'ailleurs, aucun ordre dans la discus-
« sion : aujourd'hui l'on examine les dépenses de l'ar-

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 462.

« mée, demain celles de la marine, le jour suivant celles « des services civils; on entame successivement tous les « budgets et toutes les classes et on n'achève le travail « que pendant le dernier mois de la session [1]. »

Le président du comité des subsides fait rapport à la Chambre des décisions prises et des chapitres votés. Après une première lecture, qui ne donne lieu à aucun vote, le *speaker* entame une seconde lecture : chaque chapitre est mis aux voix et peut être discuté, ajourné, renvoyé au comité, amendé ou adopté. Mais c'est généralement dans les séances du comité qu'ont lieu les discussions approfondies. Nous avons vu que les réunions en comité se distinguent par un caractère plus familier et que les discussions y prennent plutôt le ton de causerie entre hommes d'affaires.

Lorsque le comité des subsides a voté certaines dépenses, la Chambre se constitue en comité des voies et moyens, afin de procurer au gouvernement les fonds nécessaires pour les solder. Les séances du comité des voies et moyens sont beaucoup moins nombreuses que celles du comité des subsides. La Chambre n'a pas à voter chaque année toutes les lois d'impôts; les six septièmes des ressources de l'État sont perçues en vertu de lois permanentes, nous l'avons vu, et versées au fonds consolidé. Seulement, pour que le gouvernement puisse appliquer ces ressources à des dépenses autres que la *funded debt*, il doit y être autorisé par un acte du Parlement. Or le comité des voies et moyens qui doit préparer les bills de ce genre a toujours soin de n'accorder que les

1 — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 467.

sommes strictement indispensables pour faire face aux dépenses déjà votées. Comme l'exercice financier commence le 1er avril, et que la discussion du budget n'est jamais terminée avant la fin de la session, en août, le gouvernement a besoin de crédits provisoires. Le comité des voies et moyens vote ainsi durant le cours de la session deux ou trois actes autorisant le gouvernement à appliquer telle ou telle somme, à prendre dans le fonds consolidé, aux dépenses de l'exercice et il ne vote le reliquat que vers la fin de la session.

Dans l'une des premières séances du comité des voies et moyens, le chancelier de l'Échiquier expose la situation financière du pays, le déficit ou l'excédent probable de l'exercice qui va finir, le montant présumé des recettes de l'exercice futur, et fait connaître ensuite les dégrèvements ou les augmentations d'impôts, les emprunts ou les autres mesures qu'il compte proposer [1]. Le comité adopte généralement les propositions du ministre après une courte discussion ; ses résolutions sont rapportées à la Chambre qui, après une nouvelle discussion, les amende, les rejette ou les adopte dans la même forme que les décisions du comité des subsides.

Enfin, lorsque les deux comités ont terminé séparément leurs tâches, il reste à établir l'équilibre entre les dépenses et les recettes et à arrêter définitivement les chiffres du budget. Cela se fait au moyen d'un bill spécial, le bill d'appropriation, qui est discuté et voté, vers la fin de la session, dans les mêmes formes qu'une loi ordinaire.

1. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 788.

Le budget est soumis à la Chambre des Lords : cela équivaut à peu près à une simple formalité. Les Communes contestent à la Chambre haute le droit d'amender les lois budgétaires et il serait bien difficile pour celle-ci de les rejeter en entier.

A travers les diverses phases de cette élaboration compliquée des budgets, nous voyons la responsabilité de la gestion financière et, par conséquent, la direction de l'administration des finances fortement concentrées dans les mains du chancelier de l'Echiquier. Il est le maître de toutes les dépenses de l'État : il peut arrêter ou modérer les propositions de ses collègues et le Parlement a renoncé au droit de majorer ses demandes de crédits. La Chambre des Communes lui a confié le soin de préparer les plans financiers, lui a remis la direction de la politique financière et n'a conservé pour elle qu'un droit de contrôle. Elle n'a pas de commission close et permanente chargée d'étudier le budget et elle n'a pour guide dans ses délibérations que les ministres eux-mêmes [1]. Elle a laissé à chacun des deux pouvoirs son rôle naturel : « au pouvoir exécutif, le droit exclusif « de proposer ou d'augmenter ; au pouvoir législatif, « l'unique faculté de diminuer ou de refuser [2]. » Et même de ce droit de diminuer ou de refuser elle ne fait qu'un usage bien restreint, et l'on peut facilement compter les exemples de rejet ou d'amendement des lois d'impôts, comme les exemples de réduction des

1. — A diverses reprises, des membres des Communes ont vainement tenté de renvoyer à des *select committees* tout ou partie du budget. Todd, *op. cit.*, vol. I, pp. 744-746.

2. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 516.

chiffres du budget des dépenses [1]. L'autorité qui s'attache aux propositions du ministre des finances tend même à s'accroître, depuis que l'on s'habitue à considérer que leur rejet peut aller jusqu'à entraîner la chute du Cabinet.

Ce système, qui accumule toute l'initiative sur la tête du Gouvernement, donne les meilleures garanties au pays: celui-ci voit où est le maître de la politique financière et il peut facilement en faire remonter jusqu'à lui les mérites, ou lui demander compte de ses fautes. Le ministre, presque toujours choisi parmi les hommes d'une capacité éprouvée, sent peser sur lui toute la responsabilité ; il apportera dans son administration l'intelligence, l'application et la prudence indispensables, et il gérera les finances du royaume incontestablement mieux qu'une chambre ou une commission, où les incapables et les indifférents risquent fort d'être en majorité, dans laquelle la responsabilité s'éparpille entre tous et ne s'arrête sur aucun.

La loi du budget laisse à chaque ministre une certaine latitude dans l'ordonnancement des dépenses. Sans doute, celles-ci sont inscrites jusque dans leurs moindres détails ; mais les virements ne sont interdits que d'un chapitre à l'autre du budget et certains chapitres embrassent quelquefois des sommes énormes dans les limites desquelles le chef du département peut librement se mouvoir. Bien plus, chaque année, une clause du bill d'appropriation permet à la

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, p. 520. — Todd, *op. cit.*, vol. I, pp. 763, 799-806.



Trésorerie d'autoriser les virements d'un chapitre à l'autre dans les budgets de l'armée et de la marine, si tout délai doit être préjudiciable au service public [1]. Il est facile de comprendre toutefois que les indications contenues dans les subdivisions des chapitres du budget ont, à défaut de force légale, une valeur morale dont les ministres doivent tenir compte : ce sont, il est vrai, des vœux et non des ordres, mais des vœux qui émanent d'un maître tout-puissant.

Le contrôle parlementaire de l'administration des finances n'a été organisé d'une façon sérieuse que depuis 1862. Déjà auparavant le Parlement avait, à plusieurs reprises, nommé une commission chargée de la vérification des comptes publics; mais cette commission n'avait eu jusque-là qu'une existence intermittente. Aujourd'hui, le règlement prescrit la nomination, au commencement de chaque session, d'une commission de onze membres, chargée d'examiner les comptes publics et notamment l'appropriation des sommes votées par le Parlement pour faire face aux dépenses publiques. A côté de ce comité parlementaire un fonctionnaire inamovible et indépendant, le *comptroller and auditor general*, aidé d'un *assistant* et d'un certain nombre de subordonnés, exerce depuis 1866 les fonctions d'une véritable cour des comptes.

VI. — Contrôle du Parlement sur l'Action des Ministres. — Appelés et maintenus au gouvernement par la Chambre des Communes, les ministres doivent suivre

1 — De Franqueville, *op. cit.*, vol III, p 481.

une politique indiquée ou du moins acceptée par celle-ci. Cependant une assemblée de cinq à six cents membres est incapable de gouverner par elle-même : elle ne peut pas entrer dans les mille et un détails de l'administration complexe d'un grand pays comme l'Angleterre. Son rôle se borne à poser les principes suivant lesquels elle veut voir gouverner le royaume, à maintenir le Cabinet dans la ligne politique convenue et à réprimer tout écart par l'exercice de son droit de contrôle. Elle ne doit pas harasser les ministres de questions, exprimer sans cesse ses avis sur tels ou tels faits particuliers de l'administration publique, indiquer des solutions dans tous les cas spéciaux, demander à tout instant aux ministres la justification de leur conduite et les réduire au rôle de simples agents d'exécution, sans volonté propre et sans initiative. Les ministres sont les véritables chefs du pouvoir exécutif et ils en portent toute la responsabilité. Ils doivent donc conserver une certaine liberté d'action et, tant que leur conduite ne blesse pas les intérêts de la nation et ne froisse pas les idées politiques du Parlement, celui-ci ne peut que leur donner son approbation et son appui. Les Chambres anglaises ont généralement assez bien respecté l'indépendance du pouvoir exécutif. Cependant, depuis un quart de siècle, elles ont parfois manifesté certaines tendances à empiéter sur le rôle du Gouvernement et le danger a déjà été signalé[1].

Les deux Chambres du Parlement ont à leur disposition les mêmes moyens de contrôle sur les actes du

1. — *Edinburgh Review*, july 1890, p. 293



Gouvernement; mais nous devons rappeler que la Chambre des Lords ne dispose que d'une sanction bien faible, celle qui résulte de la publicité de la critique ; tandis que la Chambre des Communes tient constamment en suspens l'existence même du Cabinet.

Tout ministère nouvellement constitué expose immédiatement aux Chambres les motifs de son arrivée au pouvoir et le programme qu'il compte y appliquer. Un changement se produit-il dans le Cabinet? le Premier Ministre en donne connaissance au Parlement et fait connaître les raisons qui ont amené la retraite de tel ou tel membre. Ces déclarations ne donnent pas lieu à des débats ; tout membre peut faire à ce propos quelques remarques, mais il ne peut présenter aucune motion pour conclure [1].

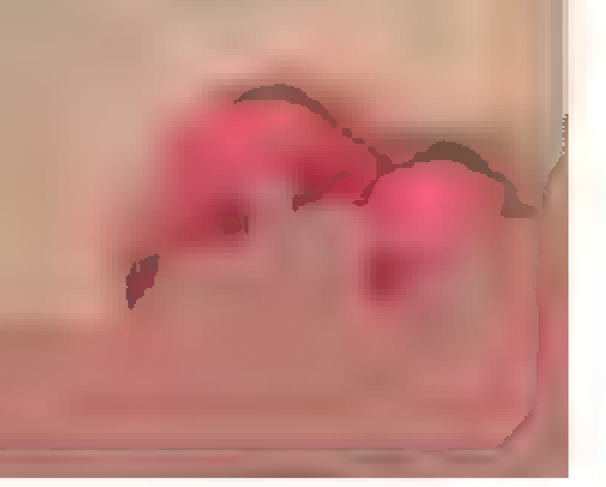
La session du Parlement s'ouvre par un discours du trône. Ce discours, lu par le Souverain en personne, ou en sa présence par le Chancelier, ou bien encore, si le Souverain n'assiste pas à l'ouverture de la session, par un lord-commissaire nommé spécialement à cet effet, expose brièvement l'état des relations de l'Angleterre avec les pays étrangers et la situation intérieure du royaume; puis il annonce les principaux projets que le Gouvernement présentera dans le cours de la session. Chaque Chambre répond à ce discours par une adresse approuvant ou désapprouvant la politique du Cabinet et appelant parfois son attention sur l'un ou l'autre point. Depuis plusieurs années les discussions au sujet de cette adresse se prolongent pendant huit ou

1. — Todd, *op. cit.*, vol. II, p. 491

dix séances et même plus longtemps encore; l'opposition saisit cette occasion pour commencer l'attaque contre le ministère.

Dans le cours de la session, les Chambres ont à leur disposition divers moyens d'exercer leur contrôle: les questions, les communications de pièces et de documents, les enquêtes, les interpellations. L'usage des questions adressées aux ministres a pris aujourd'hui, surtout aux Communes, une extension considérable[1]; pas un jour où plusieurs membres du Gouvernement ne doivent répondre à toute une série de questions; on en compte quelquefois vingt et même quarante en une seule séance[2]. La question ne doit « contenir ni argu-« ment, ni expression d'une opinion, ni insinuation, ni « allusion directe aux débats de la session courante, ni « énoncé de faits autres que ceux qui sont strictement « nécessaires pour comprendre la question.[3] » Le ministre intéressé répond en quelques mots sans entrer dans aucune discussion. Ces innombrables questions portent sur les sujets les plus graves et sur les plus futiles, en un mot sur tout ce qui peut, à un degré quelconque, attirer l'attention publique, sur l'acte le plus insignifiant d'un agent subalterne comme sur la conduite du Premier Ministre[4]. Le plus souvent, elles ont

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 297-305.
2. — L'abus des questions semble devenir de plus en plus grave. Durant la session de 1890, l'opposition libérale les a employées avec le plus grand succès comme moyen d'obstruction. Ainsi pour retarder la discussion du *Local Taxation Bill*, elle posait à chaque séance 60 à 70 questions, elle en posa même un jour 69.
3. — *Rules and Orders*, n° 117.
4. — M. de Franqueville donne une curieuse série de questions adressées aux ministres dans ces dernières années (vol. III, pp. 299-303).



trait à des faits tout spéciaux et sans importance [1], car elles ne peuvent être généralement suivies d'aucun vote ni d'aucune observation.

Le Parlement reçoit communication d'une foule de pièces et de documents qui lui sont remis, spontanément ou sur sa demande, par les ministres. La demande de communication se fait par une adresse au Souverain, et si elle émane des Communes, il est bien difficile au ministre d'y résister. La seconde Chambre fait généralement un usage assez discret de sa puissance. Souvent elle n'insistera pas, si le ministre donne quelque bonne raison à l'appui de son opposition ; il suffira même à celui-ci de déclarer que l'information demandée ne peut être donnée sans préjudice pour le service public. Le Parlement s'abstient aussi de demander la communication de documents ayant un caractère privé, tels que la correspondance entre un ministre et un membre de la Chambre, ou même les rapports confidentiels adressés par un fonctionnaire à son chef de service. Les ministres repoussent avec succès comme prématurée la communication des dépêches avant qu'elles ne soient parvenues aux fonctionnaires auxquels elles sont destinées. Le Parlement est particulièrement circonspect dans ses demandes de renseignements et de documents relatifs à la politique extérieure. C'est dans ce domaine surtout qu'une divul-

1. — « Le nombre des questions qui s'inspirent, en apparence, de « l'intérêt qu'un membre des Communes peut légitimement éprouver « pour la politique extérieure ou domestique est singulièrement minime. « Il en est sans doute quelques-unes que provoque une innocente « curiosité, d'autres, une vanité excusable, mais le nombre n'est pas « petit de celles qui ont pour but délibéré de mettre obstacle aux « affaires publiques. » Sumner Maine, *Essai sur le Gouvernement populaire*, p. 328.

gation intempestive peut avoir des conséquences irréparables. Il faut donc laisser la pleine responsabilité de ces mesures aux ministres, qui seuls peuvent en apprécier les avantages et les dangers.

En matière de finances, le Parlement a des droits plus étendus et il exerce un contrôle beaucoup plus étroit. Il n'est pas tenu de solliciter par une adresse au Souverain la communication de documents que le Cabinet pourrait accorder ou refuser. Chacune des deux Chambres peut ici donner des ordres directs, et qui doivent être exécutés, à tous les fonctionnaires placés sous le contrôle de la Trésorerie. Lorsqu'une motion de ce genre est discutée, les ministres s'exposent rarement à lui faire une opposition décidée.

Enfin, lorsqu'une Chambre désire obtenir des éclaircissements tout à fait complets sur certains faits, elle peut instituer une commission d'enquête chargée de rechercher les documents et d'interroger les témoins sous serment[1]. Ces enquêtes ont souvent pour but d'élucider une question soumise aux délibérations du pouvoir législatif. Elles peuvent aussi être établies pour contrôler l'administration d'un département, les effets d'une loi ou la façon dont elle est exécutée. Les commissions d'enquête sont ordinairement nommées avec l'approbation du ministère et sont composées de membres influents appartenant à tous les partis. La nomination d'une telle commission contre le gré du Cabinet serait inévitablement considérée comme une marque de défiance : votée par les Communes, elle entraînerait la

1. — Todd *op. cit.*, vol. I, pp. 428-439. — de Franqueville, *op. cit.*, vol. III, pp. 367-378.

chute du ministre contre lequel elle est dirigée, ou peut-être même la retraite du ministère tout entier.

Ainsi le Parlement est tenu au courant de toutes les affaires publiques, autant que le permettent les intérêts de la nation. Il peut surveiller d'assez près l'action des ministres choisis ou acceptés par lui ; par les questions fréquemment adressées au Gouvernement, par les pièces et documents déposés sur le bureau et, au besoin, par les rapports des commissions d'enquête, il s'assure que la politique du Cabinet est conforme à ses propres idées. Chaque Chambre peut donc, en parfaite connaissance de cause, exprimer aux ministres son appréciation sur leur conduite passée et ses désirs au sujet de leurs actes futurs. C'est ce qu'elle fait au moyen des motions que tout membre peut présenter. Les motions de blâme et de censure à l'adresse du gouvernement, ou celles qui lui recommandent l'adoption d'une ligne politique déterminée, font naturellement l'objet de longs débats. C'est dans ces luttes soulevées par l'opposition que le ministère devra surtout défendre sa gestion.

Nous touchons ici au pouvoir le plus important qu'ait conquis le Parlement, ou plus exactement la Chambre des Communes, sur le Gouvernement, pouvoir qui n'est que le couronnement et la sanction de son droit de contrôle.

Le ministère doit se retirer dès qu'il a perdu la confiance de la Chambre des Communes. Mais ici se pose une question délicate de pratique constitutionnelle. Dans quels cas les ministres anglais estiment-ils avoir perdu cette confiance[1] ? L'histoire parlementaire nous

1. — Sur ce point, voir de Franqueville, *op. cit.*, vol. I, pp. 568-576.

permet de distinguer quatre catégories de faits qui peuvent amener la chute du Cabinet :

1. — Un vote exprès de défiance envers le Gouvernement;

2. — Un vote de blâme ou de censure à l'adresse du ministère tout entier ou même d'un seul ministre ;

3. — Le rejet d'une proposition ou d'un bill déposés par le Cabinet, ou l'adoption d'une proposition ou d'un bill combattus par lui ;

4. — La défaite du parti ministériel dans les élections générales.

La retraite du Cabinet devant un vote exprès de défiance est d'origine assez récente. En 1784, Pitt resta ferme à son poste, malgré les quatorze motions de défiance votées par les Communes en moins de deux mois. En 1834, Robert Peel n'abandonna le pouvoir qu'après des défaites successives et répétées; il se retira en reconnaissant la nécessité constitutionnelle de céder à la volonté bien arrêtée de l'assemblée populaire [1]. En 1841, le ministère Melbourne, qui gouvernait depuis six ans, affaibli par des dissensions intestines, avait déjà subi plusieurs défaites sur des questions importantes et venait encore d'être mis en minorité à propos des droits sur le sucre, lorsque la Chambre adopta à une voix de majorité, — 312 contre 311, — la motion suivante de Robert Peel : « Les ministres de Sa Majesté ne possèdent pas suffisamment la confiance de la « Chambre des Communes pour pouvoir faire adopter

— Todd, *op. cit.*, vol. II, pp. 471-513. — Hearn, *Government of England*, pp. 230-256.

1. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 199.

« par elle les mesures qu'ils croient nécessaires à l'inté-
« rêt public, et leur maintien au pouvoir dans de telles
« circonstances est contraire à l'esprit de la constitu-
« tion[1]. » Le ministère obtint de la Reine le droit de dissoudre le Parlement. Le parti whig ayant pris pour *platform* électorale le rappel des lois sur le blé, la coalition des intérêts agricoles menacés renvoya aux Communes une majorité conservatrice qui vota immédiatement une motion de défiance envers le ministère, et celui-ci abandonna le pouvoir. Ce fut aussi un vote de ce genre qui amena la retraite de lord Derby en 1859 ; après une dissolution provoquée par l'échec du *Reform Bill* proposé par le Cabinet, la nouvelle assemblée avait adopté un amendement à l'adresse en réponse au discours du trône, portant que les conseillers de Sa Majesté ne possédaient pas la confiance de la Chambre, ni du pays.

Le Gouvernement a plus souvent à repousser les motions de blâme ou de censure adressées au Gouvernement tout entier, ou à un seul ministre en particulier.

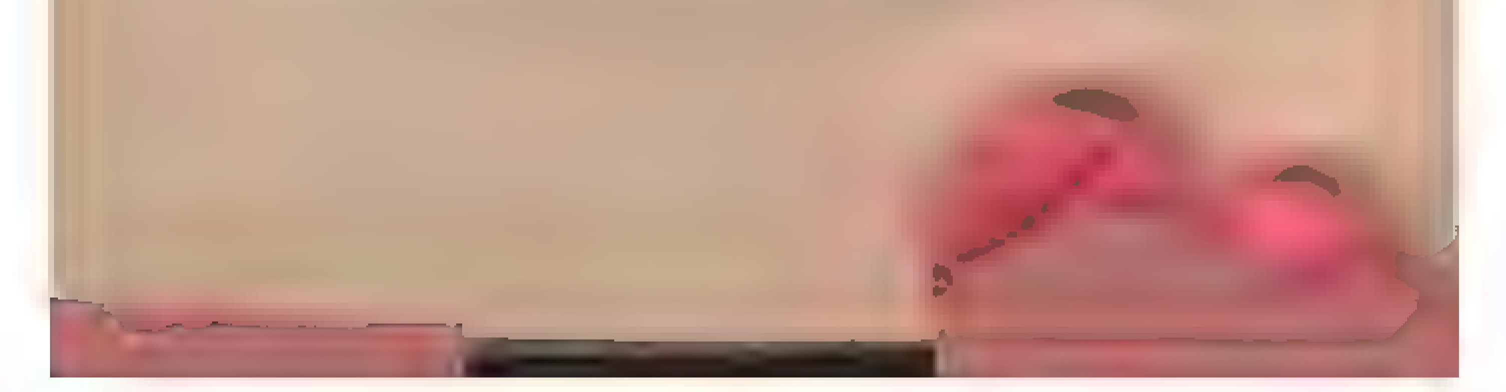
Les motions de censure ont été surtout au commencement de ce siècle le moyen d'attaque préféré de l'opposition. Il est inutile de dire qu'elles aboutissent rarement. Elles ont cependant causé la chute de plus d'un ministère. Au siècle dernier déjà, en 1783, nous voyons le cabinet Shelburne renversé par une motion de censure adoptée par les Communes à propos des préliminaires de paix avec l'Amérique. En 1855, le ministère Aberdeen se retira devant un vote de blâme déguisé sous la forme de la nomination d'une commission d'en-

1. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 203

quête sur la conduite de la guerre de Crimée. Le 3 mars 1857 les Communes blâmèrent le ministère Palmerston « pour les violentes mesures auxquelles on « avait eu recours à Canton, dans la récente affaire de « l'Arrow ». Le Cabinet fit un appel au pays et Palmerston se trouva dans le nouveau Parlement à la tête d'une majorité considérable. Il tomba cependant l'année suivante devant un autre vote de censure sur la question des réfugiés politiques français. Enfin, en 1885, le ministère Salisbury se retira lorsque les Libéraux, en majorité dans la Chambre nouvellement élue, montrèrent leur volonté de reprendre le pouvoir en votant un amendement à l'adresse, qui exprimait le regret que le discours du trône n'eût point parlé des secours à apporter aux classes agricoles.

Lorsque la motion de blâme s'adresse à un seul ministre, va-t-elle entraîner la chute du Cabinet tout entier, ou seulement la retraite du ministre directement visé? Il est bien difficile de poser des principes fixes : la détermination des ministres sera influencée par une foule de circonstances particulières, la force de leur position, l'intérêt de leur parti. Les quelques règles assez vagues que l'on peut poser seront toujours sujettes à être corrigées par cet élément variable et insaisissable : la susceptibilité humaine.

Si la censure porte sur toute l'administration, ou sur la conduite générale d'un ministre, elle frappe, semble-t-il, le Cabinet lui-même. C'est la tendance politique, ou la capacité du Gouvernement qui est mise en question et condamnée d'une façon indirecte, mais bien évidente. Lorsque des motions de ce genre ont été soule-



vées, le Cabinet s'est toujours déclaré solidaire du ministre attaqué[1].

S'agit-il, au contraire, d'un fait spécial imputé à un ministre? Il faut distinguer : si l'acte est la conséquence directe et inévitable de la politique suivie par le Cabinet, ou s'il est d'une telle importance qu'il n'émane pas de l'initiative et de la volonté exclusive d'un ministre, s'il est, en un mot, le résultat de la volonté tacite, mais certaine, ou de la décision expresse du Cabinet, la responsabilité du Gouvernement tout entier se trouve en jeu. Le vote de censure qui s'adresse à tel ou tel acte atteint, derrière cet acte, la politique qui l'a inspiré : le blâme infligé au ministre qui l'a commis frappe aussi bien ceux qui l'ont ordonné, suscité ou approuvé.

Jusqu'à présent, aucun ministère n'a été renversé par un vote de blâme adressé à un ministre. La discipline des partis est généralement assez forte pour faire céder les préventions que peuvent avoir certains membres de la majorité contre tel ou tel ministre devant les intérêts supérieurs du Gouvernement. D'ailleurs, le ministre qui serait l'objet de telles préventions, suffisamment fortes pour mettre en danger l'existence du Cabinet, aurait assez d'abnégation pour se retirer spontanément, comme le fit en 1855 lord John Russell, secrétaire des Colonies. Il avait été chargé d'une mission spéciale à Vienne ; mais les résultats obtenus par lui avaient vivement mécontenté les Communes, et, malgré les efforts du Gouvernement, une motion de blâme allait être vo-

1. — Todd, *op. cit.*, vol. II, pp. 476-7

tée contre lui; il s'empressa de donner sa démission et sauva ainsi le ministère

L'histoire de ce siècle nous montre à diverses reprises l'un ou l'autre ministre tombé seul devant un vote de blâme. C'est ce qui arrive lorsque l'acte incriminé émane de l'unique volonté du ministre attaqué, intéresse exclusivement le département dont il est le chef, n'a aucun rapport avec la politique générale du Cabinet, n'a été ni approuvé, ni connu par ses collègues et que ceux-ci ont pu l'ignorer sans négligence de leur part. Ainsi les délits commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, les actes d'indélicatesse, les agissements illégaux ou contraires à l'usage constitutionnel n'engageront pas ordinairement la responsabilité du Cabinet. L'accusation de malversation contre lord Melville, en 1806, n'entraîna pas la chute du ministère Pitt, qui l'avait cependant bien défendu. Le duc d'York, en 1809, se retira seul devant l'accusation soulevée contre lui d'avoir aidé à un marchandage honteux des commissions d'officiers. En 1810, le comte de Chatham fut blâmé par les Communes pour avoir donné directement au Roi des renseignements sur la campagne de Walcheren, au lieu de les envoyer par la voie hiérarchique, il dut abandonner son siège dans le Cabinet En 1825, certaines négligences et des retards considérables apportés au jugement des affaires pendantes devant la Cour de chancellerie attirèrent au Chancelier, lord Clarendon, un vote de censure de la part des Communes et la situation du ministère n'en fut aucunement ébranlée. Citons encore la retraite de lord Ellenborough en 1858, les démissions de M. Stans-

feld et de lord Westbury en 1864, amenées par certaines irrégularités qui leur étaient exclusivement imputables.

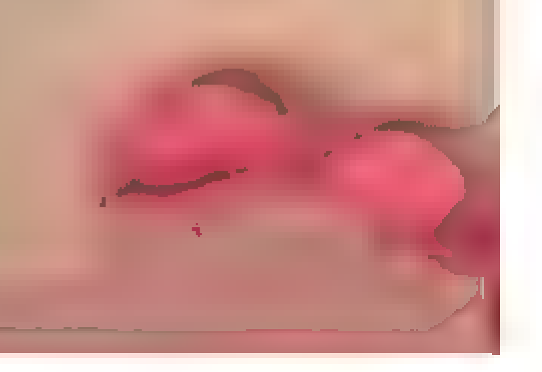
En résumé, un vote de censure entraînera la retraite du ministre visé ou la chute du Cabinet, suivant que l'acte blâmé doit être considéré comme le résultat de la volonté exclusive du ministre, ou comme un fait connu et approuvé par tous et inspiré par les principes politiques du Gouvernement. Mais actuellement la susceptibilité ministérielle tend à devenir plus chatouilleuse et la solidarité se resserre de plus en plus entre les membres d'un même Cabinet. Si un ministre se trouvait aujourd'hui accusé comme l'ont été lord Melville et le duc d'York, il entraînerait probablement tous ses collègues dans sa chute. La retraite forcée d'un ministre peut aussi, remarquons-le, rompre l'équilibre intérieur du Cabinet, ou porter le dernier coup à un ministère déjà affaibli. Enfin, un gouvernement pourrait difficilement résister à de nombreuses épreuves de ce genre.

Le rejet des propositions ministérielles ou l'adoption d'une proposition repoussée par le Gouvernement peut aussi amener la chute du Cabinet. Les ministres anglais ne montrent généralement pas à ce sujet une susceptibilité aussi éveillée que les ministres français. Tout en conservant un juste sentiment de leur dignité, ils savent se garder des entraînements de simple amour-propre. Cependant ils verraient aujourd'hui une marque de défiance incontestable dans un vote auquel leurs prédécesseurs du commencement de ce siècle auraient à peine prêté quelque attention. Ici encore il est bien

difficile de poser des règles. En dehors même de la susceptibilité des ministres, il faut encore tenir compte de cet autre élément variable : les raisons qui ont déterminé le vote. La Chambre a-t-elle rejeté telle mesure parce qu'elle la croyait mauvaise en soi, ou parce qu'elle a voulu saisir cette occasion pour faire échec au ministère? Question d'interprétation que les ministres apprécieront d'après les circonstances et leur humeur personnelle.

En principe, il semble qu'au point de vue qui nous occupe nous devons distinguer trois catégories de bills. Les uns n'ont aucun rapport avec les questions politiques discutées entre les partis, ne concernent pas l'organisation administrative, ne touchent en aucun point à l'ordre social ou économique : leur adoption ou leur rejet ne met pas en jeu l'existence du Cabinet; un amour-propre tout à fait exagéré pourrait seul pousser le ministère à se retirer sous un tel prétexte.

D'autres bills, au contraire, se rattachent intimement à l'organisation gouvernementale, ou au programme politique adopté par le Cabinet ; de leur adoption ou de leur rejet dépendent la bonne administration du pays et l'exécution de ce programme. Le ministère doit abandonner le pouvoir, s'il se trouve en désaccord avec les Communes au sujet de mesures de ce genre. Il ne peut accepter la charge d'administrer le royaume, lorsqu'il voit le Parlement lui rendre impossible l'accomplissement de sa tâche. Il ne peut rester à la tête du gouvernement pour y appliquer une politique qu'il croit contraire à l'intérêt du pays. Le principe est évident, mais les cas d'application ne seront pas toujours faciles



à résoudre et souvent à l'importance intrinsèque de la question soulevée se joindront d'autres éléments d'appréciation tirés des circonstances du moment. La politique du Cabinet a été plusieurs fois condamnée implicitement par le rejet de bills qu'il avait déposés. Les projets de réforme électorale repoussés par les Communes ont amené la dissolution du Parlement par le ministère Grey en 1831 et par le ministère Derby en 1859, et provoqué la chute du ministère Russell en 1866. En 1886, l'échec des projets de M. Gladstone sur le *Home-Rule* irlandais a eu pour effet un appel au pays. Parfois aussi les ministres ont donné leur démission parce que les Communes repoussaient des mesures indispensables au gouvernement du royaume. En 1839, le cabinet Melbourne se retira après que son bill sur la Constitution de la Jamaïque eût été voté en seconde lecture à six voix de majorité seulement; il considérait ce bill, qui allait échouer en troisième lecture, comme nécessaire pour le rétablissement de l'ordre dans la colonie. Mais ce ne fut qu'une fausse sortie : Robert Peel ne put constituer un ministère, lord Melbourne reprit le pouvoir et le bill fut voté. En 1846, le ministère Peel donna sa démission à la suite du rejet d'un bill de coercition pour l'Irlande.

Entre ces deux catégories de bills vient s'en glisser une troisième excessivement nombreuse et variée. Ce sont ces projets de loi qui soulèvent des questions politiques par certains côtés, affectent, modifient ou atténuent le programme politique du Cabinet, peuvent causer à l'administration des difficultés plus ou moins sérieuses, des embarras plus ou moins grands,

sans que leur adoption ou leur rejet puisse être considéré comme le renversement du programme politique du Gouvernement, ou entraver sérieusement son action. Dans ces cas, il est absolument impossible de poser une règle quelconque : la solution dépend uniquement des circonstances de fait et de la susceptibilité des ministres. Il arrivera ainsi qu'un ministère faible et sans autorité se retire devant un vote sur un projet sans importance et à propos duquel il a saisi l'occasion de poser la question de confiance. En 1852, le cabinet Russell se retira à la suite d'un vote insignifiant par l'objet sur lequel il portait et par le nombre de membres qui y prirent part [1]. A la fin de la même année, le ministère Derby saisit l'occasion d'un échec sur une question budgétaire pour donner sa démission. En tout cas, aucun Gouvernement ne pourrait résister à des défaites répétées sur des projets touchant même indirectement au gouvernement et à la politique.

Jusqu'en ces dernières années, les questions budgétaires n'étaient pas considérées comme des questions de Cabinet. En 1816, les Communes votaient, malgré l'opposition du Gouvernement, la suppression de la taxe sur les immeubles et des droits sur la drèche qui avaient été imposés durant la guerre et produisaient un revenu de trois cent millions de francs ; le ministère de lord Liverpool ne songea nullement à se retirer. En 1851, lord Russell fut mis en minorité sur la question des droits sur le sucre et déclara son intention de conser-

1. — 136 voix contre 126 avaient adopté un amendement qui substituait le mot : général, au mot local, dans un projet de loi sur la milice.

ver le pouvoir. « Les questions de taxes et d'impôts, di-« sait-il, sont de celles sur lesquelles la Chambre qui « représente le pays a un droit spécial de décision et « sur lesquelles le Gouvernement peut céder, sans « manquer de dignité, pourvu qu'on lui accorde des « sommes suffisantes pour assurer le service public et « maintenir le crédit du pays [1]. » La retraite de lord Derby et de ses collègues en 1852 sur une question budgétaire fut un simple accident. En 1861 un ministre libéral pouvait encore déclarer qu'un changement de budget n'implique pas un changement de ministère. Mais en 1885 M. Gladstone abandonna la doctrine admise jusqu'alors par lui-même. Mis en minorité aux Communes sur une proposition relative à la taxe des boissons, il donna sa démission en déclarant que, d'après l'esprit de la Constitution, le ministère doit se considérer comme ayant perdu la confiance du Parlement, lorsqu'il se trouve en minorité sur une mesure financière [2].

Depuis une vingtaine d'années, l'usage s'établit que le Cabinet donne immédiatement sa démission, lorsque les élections assurent la majorité à ses adversaires dans la nouvelle Chambre. En 1868 M. Disraëli, ayant subi un échec aux Communes sur la question du *disestablishment* de l'Église d'Irlande, avait obtenu de la

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 574.

2. — « Aucun gouvernement, dit-il à cette occasion, ne serait digne « de la position qu'il occupe, s'il permettait à la minorité d'opposer une « résistance sérieuse à ses projets financiers; des modifications impor- « tantes ne peuvent y être introduites que dans des circonstances qui « permettent de soulever la question d'un changement de gouverne- « ment. » Hansard's, *Parliamentary Debates*, vol. CXCI, p. 1747.

Reine la dissolution du Parlement. Les électeurs renvoyèrent une majorité libérale et les ministres conservateurs n'attendirent pas pour quitter leurs postes le vote de défiance qu'ils auraient reçu dès la discussion de l'adresse. M. Gladstone et ses collègues libéraux suivirent cet exemple en 1874 et en 1886. En 1880 M. Disraëli se retira encore à la suite d'élections générales défavorables à son parti et l'on peut considérer cet usage comme parfaitement établi dans la pratique constitutionnelle. Il y a là, semble-t-il, une nouvelle étape dans l'évolution des institutions politiques, une intervention, sinon plus directe, du moins plus frappante et plus manifeste, de la nation dans le choix du gouvernement.

CHAPITRE IV

LES MINISTRES ET L'ADMINISTRATION

Les ministres sont les chefs du pouvoir exécutif, c'est là leur domaine propre, dans lequel ils agissent par voie de commandement. Leur autorité, toutefois, est loin d'être absolue, et leur action est soumise à l'approbation du Roi, à la surveillance de leurs collègues et au contrôle incessant du Parlement. Combien leur pouvoir est restreint par cette triple intervention, nous l'avons déjà vu, et nous n'avons pas à y revenir. Nous pouvons ajouter que l'absence de toute juridiction administrative, la nécessité de porter tous les conflits, de quelque nature qu'ils soient, devant les tribunaux ordinaires absolument indépendants, la responsabilité civile et pénale, illimitée et sans conditions, de tout fonctionnaire sont encore autant de limites à l'action arbitraire des ministres.

Ces diverses autorités, Roi, Cabinet, Parlement, Cours de justice, ne font que restreindre la liberté d'action des ministres dans le cercle de leur compétence. Il en est d'autres qui limitent cette compétence même : ce sont les institutions locales presque indépendantes, les comtés, les bourgs, les unions de paroisses, etc. Nous aurons donc à examiner rapidement l'organisation et les droits des autorités locales, afin de déterminer par là l'étendue des attributions administratives qui

échappent à l'action directe et même au contrôle du pouvoir exécutif central.

Le rôle de chaque ministre dans la direction de son département consiste à statuer par voie de disposition générale sur la réglementation des services administratifs et des intérêts qui lui sont confiés, à statuer par voie de disposition particulière sur des cas spéciaux, plus difficiles à résoudre, ou plus importants; enfin, à imprimer une impulsion déterminée aux nombreux agents chargés de procurer l'action administrative, à les surveiller et à les diriger. Quand le ministre statue-t-il lui-même sur des cas particuliers? Cela dépend surtout de l'humeur des ministres et de l'importance du département qu'ils dirigent.

Rappelons seulement que, grâce à l'institution des bills privés, le Parlement juge en dehors de toute influence ministérielle, une quantité considérable de questions spéciales d'une grande importance, qui sont presque toutes laissées à la décision des ministres dans les pays du continent.

Mais le pouvoir réglementaire est plus ou moins restreint et revêt des formes diverses dans les états constitutionnels, de même que les rapports des ministres avec leurs agents subalternes varient d'un pays à l'autre, suivant la législation et les mœurs politiques. Ce sont là deux questions qui méritent notre attention; la seconde surtout peut exercer une influence considérable sur les résultats du gouvernement.

I. — Les Administrations locales [1]. — L'intérêt par-

1. — P. Leroy-Beaulieu, *L'Administration locale en France et en An-*

ticulier doit céder devant l'intérêt général; l'intérêt de l'individu doit céder devant l'intérêt public; l'intérêt de la commune et du département, devant l'intérêt de l'État. Voilà le principe qui sert de base à l'organisation de la France. Ses légistes, formés par l'étude du droit romain, admettent comme incontestable cette suprématie de l'État, s'inclinent avec respect devant cette idole : l'intérêt de l'État, en lui sacrifiant un à un tous les autres intérêts et même tous les droits. Leur logique subtile va découvrir ce mystérieux intérêt jusque dans les plus petites choses. S'il est de l'intérêt de l'État, par exemple, que les communes soient bien administrées, pourquoi ne pas les soumettre à la tutelle étroite des fonctionnaires de l'État, chez lesquels on présume toutes les capacités, auxquels on donne toute la puissance.

Ici encore le peuple anglais a montré le caractère plus pratique que logique de son esprit. Ses légistes ne se sont pas formés à l'étude des principes romains, mais à l'étude des faits recueillis par les compilations d'arrêts ; sans doute, ils ont laissé la science juridique anglaise à l'état de masse informe et chaotique, mais ils ont respecté les vieilles libertés de la nation. Ils n'ont pas cherché à découvrir partout de nouvelles applications de principes abstraits placés à la base de l'organisation politique. Les institutions se sont créées d'elles-mêmes, d'après les besoins du moment. L'intérêt qui a prévalu a toujours été le plus sensible, le plus frappant, ce qui correspondait le plus souvent à l'intérêt le plus par-

gleterre. — Boutmy, *Le Gouvernement local et la tutelle de l'État en Angleterre*, dans les *Annales de l'École libre des Sciences politiques*, vol. I, pp. 165-203. — Todd, *op. cit.*, vol. II, pp. 834-838.

ticulier. L'intérêt général, au lieu d'écraser tous les autres sous sa masse imposante, a même été plus d'une fois sacrifié, tandis que les intérêts individuels et locaux ont toujours été respectés. L'autorité publique a pris en main le soin des seuls intérêts auxquels les individus se sont trouvés incapables de pourvoir. Ainsi, de nos jours, les grands travaux publics, chemins de fer, canaux, ports, etc., sont dirigés et exploités par des compagnies privées ou par des autorités locales et les postes sont le seul monopole réservé à l'État.

D'autre part, l'État, vis-à-vis des corporations politiques, paroisses, comtés, etc., a respecté autant que possible leurs intérêts particuliers et ne leur en a enlevé la libre administration que lorsque l'intérêt évident de la nation le commandait : ainsi s'est établi et maintenu en Angleterre le système de *Self-Government*.

Le royaume se trouve divisé en comtés et certaines agglomérations urbaines sont constituées en « bourgs incorporés » entièrement ou presque entièrement en dehors des comtés et indépendants des autorités de comté. L'étendue des comtés anglais est très inégale, de même que le nombre de leurs habitants. « Les circonscriptions « se sont formées d'elles-mêmes, peu à peu, sans régula« rité, sans symétrie, par la force des choses et des évé« nements, selon les besoins des populations[1]. » Au-dessous du comté nous trouvons diverses subdivisions portant les noms les plus variés, et dont la plus importante est l'union de paroisses. Elles sont constituées par les paroisses qui en font partie, toujours pour un

1. — Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. [illegible]

but spécial : instruction primaire, assistance publique, service sanitaire, etc., et s'enchevêtrent les unes dans les autres de la façon la plus inextricable. Certaines agglomérations populeuses, non constituées en bourgs incorporés et maintenues dans le comté, ont pu, depuis le *local government Act* de 1858, concentrer plusieurs services et se donner ainsi une espèce d'organisation municipale. Enfin, tout au bas de l'échelle, la paroisse, corporation civile aussi bien qu'ecclésiastique, a vu depuis un siècle ses droits considérablement réduits au profit des unions.

La réforme de l'administration locale est depuis plusieurs années à l'ordre du jour en Angleterre. Le Gouvernement avait proposé en 1887 un projet complet de réorganisation : mais l'accord ne put se faire entre deux tendances opposées, les libéraux voulant reconstituer la paroisse forte et puissante comme première unité administrative, les conservateurs voulant, au contraire, laisser la paroisse dans sa nullité et attribuer l'administration locale à des districts plus étendus. Voyant cela, le Cabinet détacha une partie de son projet, celle qui concernait spécialement l'organisation des comtés, et la fit voter par le Parlement. Cette loi a été mise en vigueur le 1er janvier 1889. Pour expliquer nettement la situation actuelle, il est indispensable d'exposer d'abord l'organisation antérieure à l'acte de 1888; nous ferons connaître ensuite les modifications que cet acte y a apportées.

Les bourgs n'ont pas une organisation uniforme : les droits des uns sont déterminés par des chartes spéciales, les pouvoirs des autres par divers statuts du Parlement.

En général, l'autorité administrative est confiée à un conseil municipal composé de trois éléments distincts : les conseillers élus par les habitants, — le droit de suffrage, basé sur le cens, est assez étendu, — les *aldermen* élus par les conseillers et le maire élu par le conseil entier. Les *aldermen* n'ont pas de compétence spéciale, ils ne forment pas un corps délibérant en dehors du conseil et ils ne se distinguent des conseillers que par un droit de préséance honorifique. Le conseil est à la fois un corps delibérant et un corps exécutif : il délibère sur les affaires de la cité, les règle comme il l'entend, sans devoir soumettre ses décisions à l'approbation d'une autorité supérieure ; il nomme tous les agents communaux, et divers comités pris dans son sein sont chargés, sous son contrôle, d'administrer chacun un service spécial : voirie, police, travaux publics, etc. [1].

Au lieu de cette organisation démocratique, nous trouvons dans les comtés, jusqu'au 1er janvier 1889, des institutions entièrement aristocratiques. C'est un corps collectif de gros propriétaires fonciers nommés par le Souverain qui y exerce toutes les fonctions administratives et judiciaires, avec le droit d'imposer les habitants. Le *sheriff*, — une dignité plutôt qu'une fonction, — est le représentant du Roi ; mais il a perdu presque tous ses pouvoirs et n'a pas à s'ingérer dans l'administration locale. Le lord-lieutenant est le chef des forces militaires du comté : milice, *yeomanry*, volontaires ; il cumule généralement avec ce titre les fonctions de premier juge de paix. Toute l'administration du comté est

1. — Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, pp. 107-110.



entre les mains des juges de paix nommés par le Roi parmi les propriétaires fonciers jouissant d'un revenu immobilier de 2.500 francs libre de toute charge. Ils sont inamovibles en fait, sinon en droit. Leur nombre est illimité et on en trouve parfois plus de cent dans un seul comté. Réunis en *quarter sessions*, ils votent les dépenses et les taxes, nomment et contrôlent les fonctionnaires du comté; ils expédient les affaires courantes dans les *petty sessions*. Ils exercent en même temps une juridiction de police, jugeant les contraventions et les petits délits.

Dans les unions de paroisses, l'intérêt spécial pour lequel elles se sont constituées est administré par une commission (*board*) élue par ceux qui paient l'impôt.

La paroisse a perdu presque toute son importance : les services auxquels elle devait pourvoir sont presque tous passés dans la compétence des unions. Il ne lui reste ordinairement que l'entretien de l'église, du cimetière et des routes, l'éclairage public, les pauvres. L'autorité réside dans l'assemblée générale (*vestry*) de ceux qui paient la taxe des pauvres. L'assemblée nomme des groupes de délégués ayant chacun la charge d'un service spécial et obligés de lui rendre compte de leur gestion : les *churchwardens*, le *burial board*, les *way-wardens*, les *lighting surveyors*, les *guardians and overseers of the poor*.

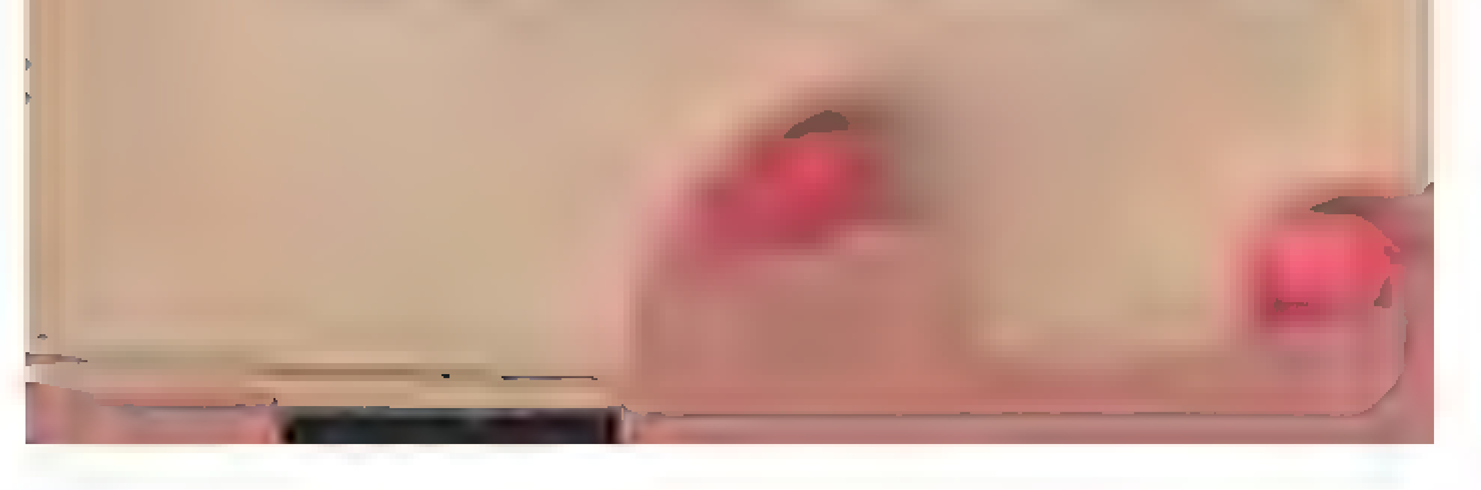
Sur tous ces corps locaux, le contrôle de l'État est à peu près nul, sauf toutefois sur l'administration des unions de paroisses ; presque tous les services en vue desquels ces dernières se sont constituées ont été soumis dans le courant de ce siècle à la réglementation et

à la surveillance du pouvoir central. Ainsi l'instruction primaire et l'action des *school-boards* sont contrôlées par le département de l'instruction publique ; les services sanitaires et l'assistance publique par le *local government board*. Un des meilleurs moyens employés dans ce but a été l'octroi de subsides que le pouvoir central est chargé de répartir entre les *boards* locaux. C'est ainsi que, la police ayant été placée indirectement sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, celui-ci a reçu la mission de répartir certaines allocations entre les bourgs et les paroisses ou unions, dans lesquels l'organisation de la police répondait à certaines conditions.

Telle était la situation avant l'Acte de 1888. Aux termes de celui-ci, toute ville ayant au moins 50.000 habitants est érigée en comté distinct. Toutes les autres sont versées dans le comté, mais on a conservé à celles dont la population excède 10.000 âmes et qui constituaient avant la loi des bourgs incorporés, une certaine autonomie à l'intérieur du comté. L'acte apporte donc indirectement des modifications à la constitution des bourgs.

Des anciennes attributions des juges de paix il est fait trois parts distinctes : les fonctions judiciaires leur sont conservées intégralement, les attributions administratives passent à un conseil de comté institué par la loi ; la police est réservée à un comité mixte de juges de paix et de membres du conseil.

Le conseil de comté est organisé comme les conseils des bourgs : il se compose des conseillers élus par les électeurs du comté pour trois ans, d'*aldermen* élus par les conseillers et d'un président nommé par le conseil



entier. Les *aldermen* forment le quart du nombre total des membres et se renouvellent par moitié tous les trois ans. Le conseil délibère sur tous les objets qui rentraient dans la compétence administrative des juges de paix à l'exception de l'octroi des licences aux cabaretiers. Ses attributions portent sur l'assiette et la perception des taxes locales, la decharge du trésorier, la gestion des propriétés, l'entretien des asiles d'aliénés et des bâtiments affectés à la justice et à la police, les licences à accorder pour l'ouverture des champs de courses et des salles de concert, l'entretien des ponts et des routes, la nomination du *coroner* et de tous les employés du comté, la détermination des districts pour les élections parlementaires, etc. Le conseil se réunit quatre fois par an ; dans l'intervalle les affaires sont gérées par des comités spéciaux pris dans son sein et qui lui rendent compte de leur gestion.

Le conseil de comté agit presque toujours dans la plus grande indépendance : il lui est seulement interdit d'emprunter sans l'autorisation du Gouvernement.

L'acte de 1888 a fait un grand pas dans la voie d'une décentralisation plus accentuée en supprimant les subventions que le Gouvernement répartissait entre les corps locaux. La loi a transféré au comté le produit total ou partiel de certains impôts que l'Etat percevait jusque-là pour lui-même et a chargé le conseil de comté de répartir sur ces ressources les subsides payés aux *boards* locaux inférieurs. Par cette mesure le Gouvernement a perdu le contrôle que cet octroi de subventions lui assurait sur l'administration du comté et il a cédé ce même contrôle sur les autorités subalternes au conseil de comté.

Enfin une disposition spéciale de l'acte de 1888 permet au Gouvernement d'étendre encore, quand il le jugera utile, dans une mesure considérable la compétence des conseils de comté. Le *local government Board* est autorisé à transférer à ceux-ci, par une ordonnance provisoire, les pouvoirs et les attributions d'un caractère administratif qui concernent le comté et qui sont actuellement exercés par le Conseil privé, les secrétaires d'Etat, le *local government Board* et les autres départements ministériels, ou par certaines commissions spéciales à l'intérieur du comté. Ces ordres provisoires n'auront d'effet que lorsqu'ils auront été confirmés par le Parlement.

Si nous voulons résumer en quelques mots les principes de l'organisation locale en Angleterre, nous dirons que les intérêts locaux sont réglementés par l'assemblée générale des intéressés dans la paroisse, par des conseils électifs dans le bourg, dans l'union de paroisses, dans le comté : qu'ils sont administrés partout par des comités permanents, nommés chacun pour l'expédition d'une catégorie spéciale d'affaires ; que dans nul autre pays le cercle des intérêts considérés comme intérêts locaux n'est aussi étendu ; que les autorités locales sont, en principe, à peu près libres de tout contrôle du pouvoir central, à l'exception des *school-boards*, des comités sanitaires et de quelques autres. Nous ajouterons enfin que l'arbitraire du Gouvernement n'est pas à craindre pour les conseils ou comités locaux : ils peuvent toujours réclamer auprès des cours ordinaires de justice contre les atteintes portées à leurs droits par le pouvoir central.



II. — **Le Pouvoir réglementaire.** — Le Roi peut porter des règlements soit en vertu de sa prérogative, soit en vertu de sa mission générale d'exécuter les lois, soit en vertu de délégations spéciales insérées dans les actes du Parlement [1].

La prérogative royale embrasse aujourd'hui un domaine restreint et cependant difficile à délimiter. Les Chambres, maîtresses du droit de voter les subsides, ont arraché un à un les droits attachés à la Couronne ; mais jamais elles n'ont tracé une ligne de démarcation bien nette entre leur cercle d'action et la compétence du Roi. Parmi les rares débris de l'ancienne puissance royale qui ont échappé aux convoitises du Parlement, nous retrouvons un droit de réglementation indépendant, un véritable pouvoir législatif sur certaines matières. C'est surtout dans le domaine des affaires étrangères et coloniales que les anciens droits de la Couronne ont été respectés ; par contre, ils ont été anéantis, ou peu s'en faut, en tout ce qui concerne les affaires intérieures du royaume. Les règlements faits au nom du Roi en vertu de sa prérogative sont naturellement préparés par le ministre compétent et souvent approuvés par le Cabinet. Mais ils doivent être rendus en séance du Conseil privé sous la forme d'*orders in council* et sont publiés dans la *London Gazette* comme *proclamations* ou *ordinances*.

La *common law*, qui impose au Roi le devoir d'exécuter les lois, lui reconnait le droit de faire les règle-

---

1. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. I, pp. 117-153. — Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pp. 27-32.

ments nécessaires à cet effet. « Quoique la confection « des lois, dit Blackstone, soit entièrement l'œuvre d'une « partie distincte du pouvoir souverain, la branche lé- « gislative, cependant la manière, le temps et les cir- « constances dans lesquels ces lois seront mises à exé- « cution doivent fréquemment être laissés à la discré- « tion du magistrat exécutif[1]. » Les règlements d'exé- cution ne prennent pas ordinairement la forme d'*orders in council*. Généralement ils ne concernent qu'un seul département et ils sont publiés comme *royal warrants*, revêtus du contreseing du ministre intéressé. Ils embrassent principalement l'organisation des services civils et militaires.

Enfin, le pouvoir réglementaire du Roi a souvent pour origine des dispositions spéciales de statuts du Parlement qui confirment son droit de faire les règlements d'exécution, ou même l'étendent considérablement. Ces *empowering clauses* deviennent de plus en plus fréquentes ; le Parlement, après avoir arraché les droits de libre réglementation de la Couronne, en revient aujourd'hui à se décharger sur elle d'une partie de la charge qu'il avait assumée. Cette évolution s'explique d'ailleurs par la transformation qui s'est opérée dans l'organisation du pouvoir exécutif. Celui-ci n'est plus pour le Parlement un rival indépendant, mais un délégué subordonné à ses volontés. Les règlements autorisés par les statuts doivent être parfois publiés sous forme d'*orders in council*, d'autres fois, au contraire, le droit de les porter

1. — Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* — 15e édition, vol. I, p. 270



est délégué directement à un ministre qui n'a pas à prendre la signature du Roi.

Chaque ministre peut, en effet, recevoir ainsi d'une loi le pouvoir de faire lui-même certains règlements que l'on désigne en Angleterre sous le nom de *regulations*. Les statuts n'imposent la forme solennelle des *orders in council* que pour les ordonnances relatives aux rapports internationaux et pour celles qui touchent à la liberté personnelle et aux droits réels des sujets [1].

Enfin les ministres ont reçu par délégation générale du Roi le droit de porter les ordres de service qui règlent l'action des bureaux et des agents administratifs; chefs d'un département, ils sont chargés de diriger l'activité des fonctionnaires placés sous leur autorité et ils peuvent leur adresser à cet effet des règlements généraux, aussi bien que des ordres spéciaux.

Le Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir réglementaire est soumis au double contrôle des cours de justice et du Parlement. Toute cour de justice à laquelle on demande l'application d'un *order in council* dûment passé et publié a le droit de s'assurer de sa validité et même de l'exactitude des faits qui y sont allégués [2]. Les ministres sont naturellement responsables devant les Chambres des règlements contresignés par eux comme de tous leurs autres actes. Le contrôle du Parlement revêt même parfois une forme spéciale. Ainsi les *orders in council*, *royal warrants*, *regulations*, etc., portés en vertu d'un statut, doivent presque toujours être déposés

1. — Gneist, *op. cit.*, vol. I, p. 133.
2. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 461.

dans un délai déterminé après leur proclamation, sur le bureau des deux Chambres; souvent même ils n'entrent en vigueur qu'après que ce dépôt a été effectué [1]. Il arrive aussi que le Parlement, en donnant aux ministres le pouvoir de porter des ordonnances provisoires sous leur responsabilité, se réserve à lui-même un droit de confirmation ultérieure [2].

III. — **Les Agents administratifs** [3]. — Le principe de *self-government* largement appliqué dans la constitution politique de l'Angleterre, en attribuant aux autorités locales la direction de la plupart des services publics, a restreint la compétence des ministres et considérablement réduit le nombre des fonctionnaires soumis à leurs ordres. Cette décentralisation extrêmement étendue a eu aussi pour conséquence l'absence complète, dans les subdivisions administratives, d'un représentant du pouvoir central, concentrant dans sa main tous les droits de contrôle de l'Etat sur les corps locaux et expédiant, avec l'aide de ses bureaux, toutes les affaires de l'administration intérieure du royaume relatives à la circonscription [4]. Originairement, le pouvoir central, déchargé de toutes fonctions à l'intérieur du bourg et du comté, n'avait à pourvoir directement qu'au

1. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 471.
2. — Todd, *op. cit.*, vol. I, pp. 484 et suiv., en donne plusieurs exemples.
3. — Todd, *op. cit.*, vol. I, pp. 609-688; — Grey, *Parliamentary government*, new edition, pp. 283-334; — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. I, pp. 209 [illegible].
4. — « [illegible] l'Etat hors de Londres : le lord-lieutenant, le sheriff sont des notables plutôt que des fonctionnaires. » Laugel, *L'Angleterre politique et sociale*, p. 201.

recouvrement de ses impôts, tandis que les autorités locales administraient tous les intérêts avec une indépendance presque entière. Peu à peu, surtout dans le courant de ce siècle, certaines branches administratives furent soumises au contrôle régulier de l'État. Mais ces réformes se faisaient timidement, une à une; et chaque fois, quelques inspecteurs ou commissaires étaient institués tout spécialement pour exercer les nouveaux droits du pouvoir central. C'est donc en vain que l'on chercherait dans le comté anglais un représentant du Gouvernement qui rappelât le préfet français. En dehors des bureaux de son département, chaque ministre n'a sous ses ordres qu'un tout petit nombre d'inspecteurs, de surintendants, etc., relevant de lui seul, investis chacun d'une mission étroitement resserrée dans les limites d'une branche très spécialisée d'administration, exerçant leurs fonctions dans des circonscriptions fixées séparément pour chaque catégorie d'intérêts et qui s'enchevêtrent les unes dans les autres sans aucun rapport entre elles. Seule, la Trésorerie fait exception et se trouve à la tête d'un corps innombrable d'employés, — cinquante mille, en y comprenant les employés des postes, — répartis dans tout le royaume. Nous devons ajouter que, par une exception au système de *self-government*, la police de la métropole a été directement rattachée au *Home office*.

Chaque département se trouve divisé en un certain nombre de sections appelées aussi *departments* et dirigées chacune par un *commissioner*, *secretary*, *director*, etc. Mais entre ceux-ci et le ministre est placé un fonctionnaire qui joue un rôle important dans l'ad-

ministration : c'est le secrétaire permanent, homme d'une expérience consommée, sorti des services administratifs, inamovible en fait et restant à son poste au milieu de tous les changements de Cabinet. En réalité, c'est lui qui dirige et contrôle en première ligne l'activité des directeurs de section. Le ministre peut changer, le secrétaire permanent assure la conservation des traditions : il dirige et surveille la marche routinière de tous les services et l'expédition des affaires ne sera pas un instant interrompue. Il s'est opéré une division du travail entre le ministre et son secrétaire parlementaire, d'une part, et le secrétaire permanent, d'autre part. Le ministre n'a pas à prendre lui-même en mains la direction des services. « Il est bien moins un ministre administrateur qu'un homme politique surveillant un grand service public, couvrant de sa responsabilité de nombreux agents, mais ne traitant guère personnellement que les questions qui peuvent engager cette responsabilité devant le Parlement [1]. »

Les fonctionnaires sont, en principe, nommés par le ministre au département duquel ils sont attachés, mais celui-ci délègue souvent à des chefs de service le droit de pourvoir au remplacement des employés inférieurs. D'autre part, les nominations aux postes les plus importants ne peuvent se faire qu'avec l'agrément du Premier Ministre : cela s'applique surtout aux ambassadeurs, aux gouverneurs et commandants des colonies. Le chef du Cabinet nomme aussi les présidents des cours de justice siégeant à Westminster, les archevêques et

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 522.

évêques, un certain nombre de doyens et de pasteurs de l'Église établie. Le grand nombre d'emplois auxquels la Trésorerie doit pourvoir a fait instituer un secrétaire parlementaire spécialement chargé de tout ce qui concerne les nominations.

On distingue en Angleterre les agents administratifs en trois classes : les *staff-officers*, les *clerks* et les agents inférieurs.

Les *staff-officers* forment véritablement l'état-major de l'administration ; parmi eux sont rangés le secrétaire permanent, les chefs de section, certains fonctionnaires spéciaux : *commissioners*, *law clerks*, *solicitors*, *inspectors*, etc. Ils sont choisis, sans qu'aucune règle soit posée à cet égard, soit parmi les *clerks* des bureaux, soit dans le barreau ou dans certaines professions techniques ; les choix se portent toujours sur des hommes dont la capacité est connue et l'expérience prouvée par une carrière déjà longue [1].

Les candidats aux fonctions de *clerks* ont été soumis d'abord à un examen et à un stage administratif. Depuis quelques années, on a presque partout substitué aux examens des concours ouverts à tous, sauf dans l'administration des affaires étrangères où les candidats qui se présentent au concours doivent être agréés par le ministre. Les employés inférieurs sont presque tous choisis au concours ou nommés après examen [2]. Les *clerks* avancent habituellement à l'ancienneté et, quoique le ministre ait le droit de faire des promo-

1. — Gneist, *op. cit.*, vol. I, pp. 221, 242.
2. — Gneist, *op. cit.*, vol. I, pp. 242-243.

tions au choix, il en use rarement. L'avancement des employés inférieurs a été aussi réglementé dans certaines administrations.

La loi n'offre aux fonctionnaires aucune garantie contre l'arbitraire ministériel. Tous sont nommés *durante bene placito* et sont, par conséquent, révocables à volonté. Si l'avancement est en partie réglementé, c'est par de simples *orders in council*, que le ministre peut modifier ou abroger à tout instant. Mais les mœurs corrigent la loi et la position des fonctionnaires anglais est mieux garantie, en pratique, que celle de tous les fonctionnaires du continent. Malgré leur révocabilité, ils peuvent se croire nommés à vie. L'autorité supérieure n'use de son droit de révocation que dans les cas de nécessité absolue ; la pratique lui impose même l'indulgence envers les manquements peu graves à la discipline [1]. La révocation d'un *staff-officer* serait une affaire à sensation et ferait l'objet de sérieux débats au sein du Parlement. Le renvoi d'un simple facteur a occasionné un jour le dépôt devant les Chambres d'un immense dossier qui ne comptait pas moins de deux mille cent soixante feuilles [2].

Cette organisation laisse évidemment peu de place à l'intervention des députés et au jeu des faveurs politiques. Les compétitions ne peuvent se produire que pour les places rendues vacantes par la mort ou la retraite volontaire des titulaires. En tout ce qui concerne les promotions et les augmentations de traitement, les

1. — Grey, *op. cit.*, p. 327.
2. — Gneist, *op. cit.*, vol. I, p. 145

influences politiques sont sévèrement proscrites et il est défendu aux employés d'y avoir recours [1]. Mais longtemps on a considéré le droit de pourvoir aux nominations administratives comme un avantage attaché à la possession du pouvoir et que le ministère exerçait exclusivement dans l'intérêt de son parti. Les inconvénients de ce système, qui remplissait les rangs de l'administration d'employés incapables, ont eu pour résultat l'établissement des examens et des concours. Aujourd'hui les nominations dans l'Église, dans la diplomatie et dans les cours de justice sont faites presque toujours en dehors des considérations de parti [2]. Le ministre, en choisissant les *staff-officers* de son département, aura sans doute quelques préférences pour ses coreligionnaires politiques, mais il aura surtout égard à la capacité et à l'expérience des candidats. En ce qui concerne les *clerks*, l'arbitraire du ministre a été bien réduit par l'introduction des examens et complètement anéanti par les concours. En vérité, l'autorité supérieure ne recouvre toute sa liberté de choix que dans les nominations aux postes inférieurs non subordonnées à l'examen, et ces postes, dont la grande majorité dépend de la Trésorerie, sont attribués presque exclusivement d'après les recommandations politiques des députés de la majorité.

L'administration anglaise n'exige de ses fonctionnaires que la capacité, l'honnêteté et l'application dans l'exercice de leurs fonctions; elle ne leur demande ja-

1. — Circulaire de la Trésorerie en date du 2 mai 1867, citée par Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 649.
2.— Todd, *op. cit.*, vol. I, pp. 618-619.

mais de services politiques. La moindre intervention des agents administratifs dans une élection en provoquerait indubitablement l'annulation par les cours de justice chargées de vérifier les pouvoirs des élus. Les fonctionnaires anglais, avec leurs missions restreintes et spécialisées, ne pourraient, d'ailleurs, exercer aucune influence sérieuse. Seule, peut-être, la police pourrait agir efficacement; mais elle est sous la dépendance des conseils municipaux, des juges de paix et des conseils de comté, sur lesquels le Gouvernement ne possède aucune autorité. Bien plus, la loi a pris des précautions spéciales contre les fonctionnaires de la police et leur a interdit, sous peine d'une amende qui peut s'élever jusqu'à cent livres sterling, de chercher à influencer un électeur même par de simples conseils [1]. Les mœurs exigent de tous les fonctionnaires une neutralité absolue en matière politique. Leurs convictions sont respectées, la liberté de leur vote est garantie; mais ils doivent s'abstenir de prendre une part active dans les luttes électorales [2].

Ainsi la pratique a séparé presque complètement en Angleterre la politique et l'administration. Celle-ci n'a pas d'autre mission à remplir que sa mission propre : procurer l'exécution des lois sous l'impulsion d'un ministre. Elle s'abstient de s'immiscer dans les querelles des partis et ne se préoccupe aucunement des intérêts électoraux du ministère en fonctions. D'autre

1. — Les constables ont même été longtemps privés du droit de vote et ils n'ont été relevés de cette incapacité que par une loi récente. (50 et 51, Vict. c. 9.)

2. — Todd, *op. cit.*, vol. I, p. 631.

part, les influences politiques n'interviennent que dans la distribution des emplois inférieurs, pour la nomination d'agents confinés dans des fonctions purement matérielles; le favoritisme est exclu des promotions aux emplois de confiance. Ainsi l'Angleterre possède un personnel administratif généralement excellent, dévoué à ses devoirs, soumis à l'autorité de ses chefs, mais non pas à leur volonté arbitraire[1].

IV. — Rôle particulier des divers Ministres.

1.— SECRETARY OF STATE FOR HOME DEPARTMENT[2]. — Le titre de *Secretary of State for Home Department* fut conféré pour la première fois en 1782. Il y avait déjà eu auparavant deux, trois, ou même quatre secrétaires d'État; mais jamais les fonctions n'avaient été réparties entre eux de façon systématique. En 1782, les deux secrétaires d'État existants s'occupaient, l'un des affaires du Nord, l'autre des affaires du Sud, et chacun prenait part à l'administration intérieure et à la politique extérieure. Les inconvénients de ce système amenèrent une division plus rationnelle et la constitution des deux départements actuels le *Home* et le *Foreign Office*.

Lorsque nous entendons parler du *Home secretary*, nous sommes tout naturellement portés à le désigner en français sous le nom de ministre de l'Intérieur, comme nous appelons à juste titre ministre des Affaires étrangères, le *Foreign secretary*. Mais ici, cette appli-

1. — De Franqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 522.
2. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 615-620; — Traill, *Central Government*, pp. 55-72; — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 798-804.

cation d'un titre français à un fonctionnaire anglais peut amener une confusion et donner une idée absolument fausse de son rôle. L'autorité qu'il exerce n'est nullement comparable à celle que possède en France le ministre de l'Intérieur, et sa compétence est restreinte dans des limites bien plus étroites.

Le *Home secretary* ne dirige que l'administration de l'Angleterre proprement dite et du Pays de Galles ; l'Irlande et, depuis 1885, l'Ecosse sont administrées par des secrétaires spéciaux. La compétence du ministre ne s'étend même pas à toutes les branches de l'administration intérieure de l'Angleterre : il n'a pas à s'immiscer dans la tutelle des corps administratifs locaux, qui rentre dans les attributions d'un autre département. Enfin l'organisation décentralisée du royaume et l'absence de toute hiérarchie administrative réduisent considérablement son autorité et les mœurs politiques lui interdisent toute ingérence dans les élections. En résumé, si l'on fait abstraction de quelques fonctions peu importantes, le *Home secretary* n'est qu'un ministre de police et de justice répressive. Dépouillé de presque toutes les attributions confiées généralement au ministre de l'Intérieur, il en exerce, par contre, plus d'une que l'organisation des pays continentaux rattache au ministère de la Justice.

Le secrétaire d'État de l'Intérieur a pour principale mission de diriger la police et de veiller au maintien de la paix et de la tranquillité publique. Mais il n'intervient personnellement que dans les cas les plus sérieux, comme les émeutes et les troubles graves. Alors il donne ses instructions aux magistrats locaux, fait pro-



céder à l'engagement de *special constables*, ou requiert du ministre de la guerre l'assistance des troupes. La police journalière est exercée par les juges de paix concurremment avec les conseils de comté et les conseils municipaux. La métropole est soumise à un régime spécial : son corps de police est rattaché directement au département de l'Intérieur.

Mais ici même, combien l'autorité du ministre est restreinte ! Au lieu d'avoir sous ses ordres un préfet ou un sous-préfet docile, étranger au département ou à l'arrondissement dans lequel il représente le pouvoir central, payé par le Trésor public, dépendant de la faveur ministérielle, intéressé avant tout à l'exécution ponctuelle des ordres de son chef, le *Home secretary* administre avec l'aide d'hommes établis dans le comté ou dans la ville, entièrement à l'abri de la faveur ou de la défaveur ministérielle, ne recevant aucun traitement du Trésor public, recherchant l'estime de leurs administrés bien plus que la protection du ministre. La loi de 1888 sur le gouvernement local lui a même retiré la sanction la plus efficace de son droit de contrôle, en lui enlevant la répartition des subsides.

Certaines autres fonctions de police spéciale ont aussi été rattachées au département de l'Intérieur, telles que la police des fabriques au point de vue des prescriptions sanitaires et des mesures de sécurité, l'inspection des mines, l'exécution des lois réglementant les conditions du travail.

Le *Home secretary* est le véritable ministre de la justice en tout ce qui concerne l'administration de la justice repressive. Il est chargé de pourvoir à l'exécu-

tion des condamnations prononcées par les différents tribunaux du pays. Comme tel, il dirige l'administration des prisons et assiste le Souverain dans l'exercice du droit de grâce. Il accorde les extraditions demandées par les gouvernements étrangers et autorise l'exécution des mandats d'arrêt lancés par les autorités coloniales. Enfin il peut porter, en exécution de la loi, des règlements pour assurer la marche régulière des affaires dans les tribunaux répressifs et il fait certaines nominations judiciaires; en dehors des juges de paix des comtés à propos desquels il ne fait que ratifier les présentations du lord-lieutenant, il nomme les juges de paix de la métropole et, avec le concours du chancelier, les juges des cours de police.

Nous pouvons encore ajouter que toute la statistique judiciaire, civile aussi bien que pénale, est rattachée au département de l'Intérieur.

Le *Home secretary* est encore investi de certaines attributions spéciales, fort disparates et sans importance. Il est l'intermédiaire indispensable entre le Souverain et ses sujets : il reçoit les pétitions, les présente à la Reine et communique la réponse de celle-ci aux pétitionnaires. Il doit apposer sa signature sur un certain nombre de documents : brevets de nomination à certains emplois civils ou ecclésiastiques, concessions de pairie, chartes, dispenses, etc., sans que cette forme obligatoire lui donne sur ces actes aucun pouvoir réel. Par contre, c'est à lui qu'appartient le droit d'accorder aux étrangers les certificats de naturalisation. Il nomme les commissions d'enquête instituées par le Gouvernement pour étudier la situation intérieure du royaume

et reçoit leurs communications. Enfin tout ce qui concerne l'administration de l'île de Man et des îles de la Manche est rattaché à son département.

2. — SECRETARY OF STATE FOR FOREIGN DEPARTMENT[1]. — Le *Foreign secretary* a pour mission de diriger les relations entre le gouvernement anglais et les gouvernements étrangers ; de négocier, de conclure et d'exécuter les traités internationaux ; de veiller à la sécurité des citoyens anglais et à la protection des intérêts anglais dans les pays étrangers ; de délivrer des passeports aux sujets anglais ; de nommer et de contrôler les agents diplomatiques et consulaires qui l'assistent.

Si nous exceptons les négociations relatives à certains traités spéciaux, tels que les conventions postales et les traités de commerce et de navigation entamés directement par le *Postmaster-general* et le *Board of Trade*, nous pouvons dire que le ministre des Affaires étrangères est l'intermédiaire obligé entre le Gouvernement anglais et les autres puissances et que toutes les communications internationales, quelles que soient leur nature et leur importance, sont concentrées dans son département. Ni le Roi, ni le Parlement ne peuvent entretenir de relations directes avec aucune autorité étrangère, ni donner aucun ordre, aucune instruction aux représentants de l'Angleterre à l'étranger. Les négociations politiques ne peuvent être menées par des correspondances directes entre Souverains. Sous le Consu-

---

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 620-637. — Traill, *Central Government*, pp. 73-83. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. [illegible].

fat, ce fut le secrétaire d'État qui répondit aux propositions de paix faites par Napoléon, comme en 1815 à la lettre des Rois coalisés, quoiqu'elles eussent été adressées au Roi lui-même. Les dépêches privées reçues par le Souverain sont communiquées au ministre, si elles traitent de questions politiques, et c'est celui-ci qui inspire les réponses. En 1847, une lettre confidentielle du Roi de Prusse fut lue en présence du *Foreign secretary* et la réponse soumise à son approbation, quoique l'ambassadeur prussien eût été chargé de la remettre à la Reine en personne dans une audience privée. Le ministre assiste à toutes les entrevues entre le Souverain et les ambassadeurs étrangers accrédités auprès de lui. Sous Georges III déjà, l'usage avait entièrement proscrit les audiences particulières et elles seraient aujourd'hui considérées par tous comme contraires à l'esprit de la Constitution.

Par la nature même de ses attributions, tout ministre des Affaires étrangères doit se distinguer par une intervention plus accentuée dans l'examen des affaires de son département. En même temps, il se trouve soumis à une surveillance plus étroite du Premier Ministre et du Cabinet, et aussi à un contrôle plus actif du Souverain. Par contre, les Chambres ne pourront lui faire sentir leur influence que d'une façon plus discrète et moins directe, sans qu'il puisse toutefois songer à s'affranchir de leur autorité.

L'importance qui s'attache aux moindres questions de politique extérieure fait que bien peu d'entre elles échappent à l'examen personnel du ministre. Presque aucune décision ne sera prise sans son assentiment;

les dépêches et les instructions diplomatiques seront toujours revêtues de son approbation. La besogne routinière laissée aux fonctionnaires subalternes est ici bien restreinte, et la direction des services consulaires est la seule qui n'exige pas constamment l'intervention personnelle du ministre. Mais dans les services diplomatiques, souvent même la seule approbation du ministre ne suffira pas, et ses décisions devront être confirmées par d'autres. Une question nouvelle vient-elle à se présenter, il doit en avertir le chef du Cabinet, prendre son avis et peut-être même celui du Cabinet tout entier. Les dépêches qu'il reçoit et les réponses qu'il se propose d'envoyer sont communiquées au Premier Ministre qui en donne connaissance au Souverain et elles passent ensuite entre les mains de tous les membres du Cabinet. S'agit-il de négocier un traité, les principes qui serviront de base aux négociations seront discutés en conseil des ministres et plus tard le traité ne sera ratifié qu'avec l'approbation du Cabinet, à moins que ce ne soit un traité insignifiant, réglant l'un ou l'autre point de détail.

Les Rois se sont toujours spécialement intéressés aux affaires de politique internationale et le département des relations extérieures est un de ceux dont ils ont conservé le plus longtemps la direction. Aujourd'hui encore, dans toutes les monarchies constitutionnelles, et spécialement en Angleterre, c'est dans ce domaine que leur influence se fait le plus vivement sentir; car c'est là surtout que leur expérience et leurs relations personnelles peuvent venir en aide aux ministres. La direction de la politique extérieure exige une connaissance approfondie des faits sur lesquels sont

basées les relations actuelles avec les puissances étrangères, des causes qui les ont amenées, des incidents qui les ont modifiées ou ont menacé de les modifier. Cette connaissance, le Souverain peut la posséder et la possédera souvent, car il a suivi de près toutes les négociations. Le ministre ne dirige les affaires que depuis quelques mois, quelques années au plus, et, grâce au secret qui entoure toutes les relations internationales, il ne connaissait que fort peu de choses avant son arrivée au pouvoir. Le Roi, d'ailleurs, grâce à ses relations, à ses liens de parenté avec les Souverains étrangers, sera mieux à même de connaître les dessous d'une affaire et les dispositions vraies des gouvernements. De plus, comme le dit M. Gladstone, « ces relations permettent de dire plus et de le dire sous une forme à la fois « plus douce et plus efficace qu'on ne saurait le faire « dans les correspondances diplomatiques et dans les « rapports officiels avec les gouvernements [1] ».

La reine Victoria, toujours si réservée dans l'exercice de son autorité, a revendiqué énergiquement son pouvoir contre les tentatives d'affranchissement de lord Palmerston et elle en a souvent usé de la façon la plus heureuse.

Le Parlement, nous l'avons vu, n'a pas à intervenir directement pour valider les traités internationaux. D'autre part, dans tout ce qui concerne les affaires diplomatiques, son droit de contrôle a dû souvent céder devant la nécessité. Le ministre a, sans doute, bien soin de le tenir au courant des relations extérieures, mais il

1. — Gladstone, *Gleanings of past Years*, vol. I, p. 41.

le fait avec discrétion et les Chambres le laissent juge des divulgations qu'il peut faire sans danger pour les intérêts du pays. Il n'est fait aucune communication sur des négociations en cours, sauf dans des circonstances exceptionnelles, et le Parlement n'a aucune initiative à prendre en matière de relations extérieures. Les traités ne lui sont soumis qu'après leur ratification et doivent même quelquefois rester absolument secrets. Cependant il est certains actes d'une gravité exceptionnelle, les déclarations de guerre, par exemple, que le ministre ne posera pas sans l'approbation certaine et même expresse des Chambres.

En résumé, le Cabinet dirige la politique extérieure suivant ce qu'il croit être les intérêts de la nation et les vœux de la majorité des Communes sous la surveillance du Roi et sous le contrôle moins défiant et l'autorité moins sensible, quoique bien réelle, du Parlement ; le *Foreign secretary* veille à la mise en pratique de cette politique qu'il a lui-même inspirée.

3. — Secretary of State for Colonial Department[1]. — L'administration des colonies britanniques, confiée d'abord à un *Board of Trade and Plantations*, puis au secrétaire de l'Intérieur, passa, en 1801, au *secretary for War* et fut érigée en département spécial en 1854, sous la direction d'un *secretary of State for Colonies*. Le département embrasse aujourd'hui l'administration de toutes les possessions anglaises en dehors

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 637-647. — Traill, *Central Government*, pp. 84-94. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 1107-1116.

du Royaume-Uni, à l'exception des îles de la Manche, rattachées au ministère de l'Intérieur, et de l'empire des Indes, placé sous la direction d'un ministre spécial.

Le *Colonial secretary* a pour mission de diriger les relations de la mère-patrie avec les colonies, de maintenir ses droits et sa suprématie et de sauvegarder ses intérêts. Il nomme, avec l'agrément du Premier Ministre pour les postes principaux, tous les gouverneurs qui représentent Sa Majesté dans les diverses parties de l'empire, reçoit d'eux les rapports et les communications qu'ils jugent utile de présenter au Gouvernement central et leur expédie les ordres et les instructions au nom de celui-ci. De concert avec le ministre de la Guerre, il répartit les forces militaires qui veillent à la garde des possessions britanniques et fixe le chiffre des troupes à lever par les colonies qui ont une armée à elles. D'accord avec l'Amirauté, il envoie les vaisseaux nécessaires pour assurer leur protection.

La politique actuelle de l'Angleterre consiste à affranchir autant que possible les colonies : tout en sauvegardant sa suprématie, elle veut leur assurer toute la liberté dont elles sont capables et implanter chez elles des institutions politiques analogues aux siennes. Au lieu de les vinculer par les liens étroits de la soumission, elle cherche à se les attacher par la communauté d'intérêts, la reconnaissance des bienfaits reçus, le sentiment de la fraternité. Mais les institutions libres et le gouvernement parlementaire ne sont pas compatibles avec tous les degrés de civilisation et l'on trouve dans les colonies anglaises trois formes distinctes de constitution.

1. — Les possessions de la Couronne (*Crown Colonies*) ne jouissent à aucun degré de l'autonomie politique : elles sont sous la dépendance complète du pouvoir impérial. Ce sont les colonies où les Européens immigrés ne forment qu'un petit noyau au milieu de populations indigènes, inaptes à l'exercice du gouvernement libre : telles sont la Jamaïque, la Côte d'Or, la Guyane, Maurice, Chypre. Les postes militaires, à l'exception de Malte, et les petites îles de l'Océan Pacifique sont également soumis à ce régime.

2. — Des colonies ont des institutions représentatives sans gouvernement responsable : le pouvoir législatif est confié à des conseils élus par les colons, sauf le droit de veto réservé au Gouvernement impérial, tandis que celui-ci conserve entièrement et fait exercer par ses propres agents tout le pouvoir exécutif. Ainsi sont organisées l'île de Malte, quelques îles des Antilles, la colonie de Natal, Ceylan et l'Australie Occidentale.

3. — D'autres enfin possèdent des institutions représentatives et un gouvernement responsable : le Parlement colonial exerce le pouvoir législatif, sauf le veto du Gouvernement impérial, et surveille l'exercice du pouvoir exécutif confié, sous l'autorité du gouverneur, à des ministres qui lui rendent compte de leur gestion. L'organisation des deux Chambres du Parlement colonial et l'étendue de leurs droits varient d'ailleurs d'une colonie à l'autre, comme aussi la mesure du pouvoir conservé par le Gouvernement impérial et la façon dont il peut l'exercer.

Dans les colonies de la Couronne, les lois ou *Ordinances* sont faites, soit par le gouverneur seul, soit par

le gouverneur assisté d'un conseil nommé par le ministre. Elles sont communiquées au *colonial Office* afin de permettre au secrétaire d'Etat de les contrôler, et, au besoin, de les casser. Les budgets doivent recevoir l'approbation expresse du Gouvernement impérial.

Dans les colonies qui jouissent d'institutions représentatives avec ou sans gouvernement responsable, ce sont les Chambres qui votent les lois et les budgets. Le gouverneur les approuve ou les rejette et en donne connaissance au ministre qui peut toujours les annuler. Quelquefois une *suspending clause* exige l'approbation expresse de Sa Majesté pour la mise à exécution de la loi. Ce droit de veto est exercé aujourd'hui avec discrétion, surtout à l'égard des grandes colonies. Le Parlement canadien n'a vu que dix de ses bills rejetés dans l'espace d'un quart de siècle.

Les colonies qui n'ont pas de gouvernement responsable sont administrées par le gouverneur, sous la direction immédiate du ministre des colonies. Dans les autres, l'administration est confiée à un ministère organisé sur le modèle du Cabinet anglais, choisi dans la majorité des Chambres. Le gouverneur, sous l'autorité du ministre des colonies, ne fait que veiller aux intérêts de la mère-patrie, spécialement à l'organisation des forces militaires, aux relations extérieures et à la politique commerciale.

4.—Secretary of State for War[1]. — La constitution d'un véritable département de la guerre est d'origine

[1] —Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 725-758. —Traill, *Central Government*, pp. 95-105. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 498-512, 522-530, 560-569.

assez récente en Angleterre. Durant la première moitié de ce siècle, le commandement et l'administration des forces de terre étaient répartis entre cinq ou six autorités différentes, presque entièrement indépendantes l'une de l'autre, les unes, militaires, sous les ordres du Roi, les autres, civiles, sous le contrôle du Parlement : le *Secretary for War and Colonies*, le *Secretary at War*, le *Commander-in-Chief*, le *Board of Ordnance*, le *Commissariat* (un bureau de la Trésorerie) et même le *Home secretary*, administrateur des corps de milice et de volontaires.

L'expérience de la guerre de Crimée montra les inconvénients d'une administration aussi divisée et provoqua l'institution d'un véritable ministre de la Guerre qui devait partager avec le *Commander-in-Chief* la direction des affaires militaires. Au *Secretary for War* étaient confiés « l'administration et le gouvernement « de l'armée et de l'intendance, avec toutes les matières « relatives aux affaires financières, à l'établissement et « au maintien de l'armée ». Au *Commander-in-Chief* étaient réservés « le commandement militaire, la dis« cipline de l'armée et les nominations et promotions ». Entre deux départements distincts et indépendants, appelés souvent à coopérer aux mêmes actes, des conflits ne pouvaient manquer de surgir et ce dualisme était au moins un obstacle à la simplicité et à la rapidité des services. En 1870, l'administration militaire fut complètement réorganisée : le *Commander-in-Chief* fut placé sous le contrôle du ministère de la Guerre dont le département des *Horse-Guards* devint une section. Il n'était cependant pas assimilé à un simple chef de ser-

vice : il conservait son autorité, mais sous la surveillance assez restreinte du secrétaire d'État.

Suivant les règlements de 1870, le ministère de la Guerre à la tête duquel se trouve le *Secretary for War* assisté de deux sous-secrétaires d'État, l'un permanent, l'autre parlementaire, est divisé en trois sections dirigées, la première par le Commandant en chef, la seconde par le *Surveyor general of the Ordnance*, la troisième par le *Financial secretary*, ce dernier choisi parmi les membres des Communes.

Les attributions du *Commander-in-Chief* comprennent le commandement, la formation et l'instruction des troupes, le maintien de la disciplime, les nominations et promotions dans l'armée. Le service de santé et les écoles militaires de toutes armes sont rattachés à son administration. La seconde section est chargée de l'administration de l'intendance, dans le sens le plus général du mot, et du matériel de l'armée; elle dirige le service des approvisionnements pour la nourriture, l'équipement et l'entretien des troupes, assure la fabrication et la conservation des armes de toute espèce et des munitions de guerre, surveille tous les travaux militaires, la construction des forts, des casernes et autres bâtiments et prend soin de leur entretien. A la troisième section est confiée l'administration financière; elle vérifie et paie toutes les dépenses militaires, la solde des troupes, les traitements des officiers et les pensions.

En 1888 est intervenue une nouvelle réorganisation du ministère de la Guerre. La section de l'*Ordnance* a été abolie et ses fonctions ont été réparties entre la

section du *Commander-in-Chief*, qui en a reçu la plus grande part, et celle du *Financial Secretary*, qui a hérité uniquement des attributions financières de l'*Ordnance*. Le *Commander-in-Chief* se trouve ainsi placé à la tête de tous les services militaires, le *Financial Secretary* à la tête des services civils, tous deux sous le contrôle, mais à des degrés bien différents, du ministre et des sous-secrétaires d'État.

La réforme de 1888 a réduit considérablement l'autorité et le rôle du ministre. La section de l'*Ordnance* lui était entièrement subordonnée : il y exerçait l'autorité que possède tout ministre dans la direction intérieure de son département. Presque tous les services de l'*Ordnance* sont aujourd'hui passés au *Commander-in-Chief* et celui-ci n'est point placé dans la même dépendance. S'il est soumis à un certain contrôle du ministre, celui-ci ne peut cependant pas lui imposer sa volonté, ni lui intimer des ordres en toutes choses. Il a une autorité propre qu'il ne tient pas du ministre, mais directement du Roi avec lequel il communique sans intermédiaire ; il a conservé dans un certain champ d'activité une indépendance presque complete. En dehors de là, il est réellement l'inférieur du *Secretary for War* et cependant celui-ci évitera de lui donner des ordres. Ils discutent ensemble les questions à résoudre et l'opinion du chef militaire exerce évidemment une grande influence sur l'esprit du ministre civil. En cas de conflit, c'est la volonté de ce dernier qui l'emporte.

Les fonctions propres du *Secretary for War* comprennent actuellement le contrôle de l'administration financière, le contrôle que nous appellerons juridique,

c'est-à-dire qu'il doit assurer dans toutes les affaires militaires l'observation de la loi, et enfin le contrôle politique, c'est-à-dire, qu'il doit donner à l'administration et à la direction de l'armée l'impulsion réclamée par la politique intérieure et extérieure du Gouvernement ; il partage d'ailleurs ce contrôle politique avec le Premier Ministre et les autres membres du Cabinet.

Toutes les mesures prises, tous les actes posés par le *Commander-in-Chief* dans le commandement, l'instruction et la discipline des troupes, qui ne soulèvent aucune question financière ou politique et qui restent dans la stricte légalité, échappent complètement à l'action du ministre. Sans doute, il en a connaissance ; mais il ne peut pas, sans manquer à ses devoirs, intervenir de quelque façon que ce soit. Les questions mixtes, au contraire, sont réglées par l'accord de toutes les autorités intéressées ; nous allons en citer quelques-unes.

Le Commandant en chef a le droit de faire les premières nominations et les promotions dans les grades inférieurs. Toutefois, avant de les soumettre au Souverain, il en donne connaissance au ministre, afin que celui-ci puisse s'assurer de leur régularité. Lorsqu'il s'agit de pourvoir aux postes supérieurs, la nomination peut avoir certaines conséquences au point de vue politique : aussi les promotions depuis le grade de colonel sont-elles soumises à l'approbation du secrétaire d'État ; le Commandant en chef fait les propositions et le ministre présente telles observations qu'il croit nécessaires.

L'article premier du *Mutiny Bill* autorise Sa Ma-



jesté à porter des règlements pour assurer le maintien de la discipline dans l'armée et à frapper les délinquants de certaines peines. Le Commandant en chef propose au ministre de punir les faits que l'expérience prouve être incompatibles avec la bonne discipline des troupes et celui-ci décide si la demande est légale et opportune.

Le chiffre du contingent est proposé par le *Commander-in-Chief* au secrétaire d'État. Celui-ci prend à ce sujet l'avis du Cabinet, accepte sa décision et renvoie le projet à son premier auteur qui, à son tour, le présente à l'approbation du Souverain.

La distribution des ordres et des récompenses militaires se fait par le ministre sur la proposition du Commandant en chef. La fixation du taux de la solde exige en outre l'assentiment de la Trésorerie. La distribution des troupes dans les villes de garnison et dans les forteresses se fait aussi de l'accord des deux autorités. L'initiative part généralement de l'autorité militaire qui demande au ministre l'approbation de ses plans de répartition.

En cas de guerre, c'est le Cabinet qui nomme le commandant en chef de l'expédition et les principaux chefs divisionnaires, qui fixe le nombre des troupes qu'elle comprendra et qui approuve définitivement le plan de campagne. Le ministre de la guerre devient alors spécialement l'exécuteur des ordres du Cabinet. Le *Commander-in-Chief*, resté en Angleterre, n'exerce aucune autorité directe sur les troupes en campagne ; les pouvoirs qu'il possédait sont exercés par le commandant de l'expédition, qui relève directement du ministre de la

guerre, reçoit de lui tous les ordres au nom du gouvernement et communique avec lui seul.

5. — Secretary of State for India[1]. — En 185. lorsque l'empire des Indes fut directement réuni à la couronne d'Angleterre, un acte du Parlement créa un cinquième secrétaire d'État auquel il transféra « tous les « pouvoirs jusqu'alors exercés ou exécutés par la Com« pagnie des Indes ».

L'empire des Indes n'a ni gouvernement responsable, ni institutions représentatives; il est administré comme une colonie de la Couronne, par des fonctionnaires qui tiennent leurs pouvoirs de Sa Majesté. A la tête de l'administration locale un gouverneur général ou vice-roi, exerce, avec l'assistance d'un conseil, sous le contrôle du ministre des Indes, les pouvoirs les plus étendus. Le *Supreme Council of India*, qui l'assiste joue auprès de lui un double rôle. Comme corps exécutif, il est composé de cinq membres dont chacun dirige un département administratif; ainsi formé, il donne ses avis sur toutes les questions d'administration. Comme corps législatif, il comprend, outre les ministres, un certain nombre de membres extraordinaires; ainsi constitué il a le droit de faire, d'abroger et de modifier les lois avec l'assentiment du gouverneur général et sous le contrôle du gouvernement central. Dans les cas urgents, le vice-roi peut porter à lui seul des ordonnances *for the peace and good government of the empire.*

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 648-672; — Traill, *Central Government*, pp. 106-114; — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp 1116-1134.



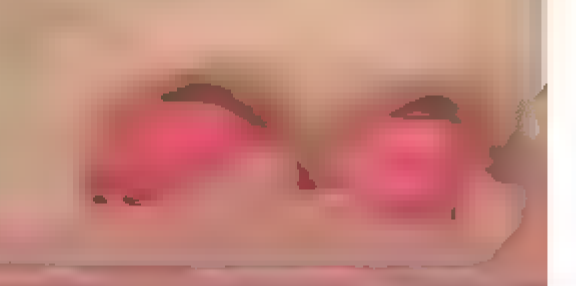
dont la durée ne peut excéder six mois. Sous le gouverneur général, il y a à Bombay et à Madras des gouverneurs de Présidence, assistés eux aussi de conseils qui peuvent porter des ordonnances sur les questions n'intéressant que leur ressort. Enfin les Présidences sont divisées en provinces et administrées par des lieutenants-gouverneurs.

Tous ces gouverneurs et tous ces conseils sont placés sous l'autorité suprême du *Secretary of State for India*, dont les attributions sont analogues à celles qu'exerce le ministre des colonies vis-à-vis des possessions de la Couronne. Il reçoit les communications du gouverneur général, lui transmet les ordres du gouvernement de Londres, lui indique la direction à donner à sa politique, contrôle son administration, revoit et peut casser toutes les lois et ordonnances qu'il a faites avec ou sans l'assistance de son conseil, fixe les budgets, nomme aux emplois vacants dans l'administration centrale à Londres et à certains emplois dans l'administration locale, et se trouve responsable vis-à-vis du Parlement du gouvernement de l'empire des Indes. De même que le ministre des colonies, il dirige surtout la politique extérieure et commerciale et laisse aux autorités locales une grande latitude en tout ce qui concerne l'administration intérieure. Mais il y a entre le ministre des Colonies et le ministre des Indes une différence essentielle qui touche à leur mode d'action : le premier agit avec l'aide de bureaux subordonnés, sous le seul contrôle du Premier Ministre et du Cabinet, tandis que le second reçoit l'assistance d'un conseil dont il doit prendre l'avis dans certains cas et même quelquefois demander l'assentiment.

Ce *Council of India* n'est que le successeur de l'ancien *Board of Control* qui surveillait au nom du Gouvernement l'administration des directeurs de la Compagnie. Il se compose de quinze membres nommés à vie comme les juges (*during good behaviour*), et qui ne peuvent être révoqués que sur une adresse des deux Chambres. Lors de sa première formation, en 1858, sept membres furent nommés par l'ancienne Cour des directeurs de la Compagnie, les huit autres directement par la Reine. Aujourd'hui, le conseil élit lui-même par cooptation les successeurs des sept premiers membres, et le Gouvernement nomme les autres. Les élections et nominations doivent être faites de telle sorte que le conseil compte toujours une majorité d'hommes qui ont servi comme fonctionnaires aux Indes ou qui y ont habité pendant dix ans au moins. Enfin, les membres du conseil ne peuvent faire partie de la Chambre des Communes.

Le *Council of India* se réunit sous la présidence du ministre ou d'un vice-président nommé par lui, au moins une fois par semaine, plus souvent si le ministre le juge bon. Les décisions se prennent à la majorité des voix et la voix du président est prépondérante en cas de parité. Pour l'expédition des affaires, le conseil se divise en huit comités spéciaux, chargés chacun d'une branche particulière : le revenu, les affaires judiciaires, les travaux publics, les affaires politiques, l'armée, les finances, la statistique et le commerce, les approvisionnements.

Le conseil ainsi constitué est indépendant du secrétaire des Indes. Il a pour mission de présenter ses conseils au ministre, d'aider son action et de la surveiller.



Sa compétence s'étend à tout ce qui concerne le gouvernement de l'empire : il a reçu le pouvoir « d'expé« dier, sous la direction du secrétaire d'État, toutes les « affaires traitées dans le Royaume-Uni en relation « avec le gouvernement des Indes ». Il n'agit jamais par voie de commandement, il ne donne pas d'ordres au ministre et ne lui impose pas ses décisions. Ce n'est même qu'extraordinairement que ses avis lient la volonté du secrétaire d'État : son approbation est requise pour toutes les dépenses à payer sur les revenus des Indes et pour la nomination des membres des conseils attachés au gouverneur général et aux gouverneurs de Présidence. Mais sur toutes les autres questions qui lui sont soumises, ses avis n'ont que la valeur de simples conseils : le ministre doit les entendre, il n'est pas tenu de s'y conformer. Il est seulement obligé, s'il ne se range pas à l'opinion de la majorité, d'exposer les raisons de sa décision et de permettre au conseil de consigner par écrit ses observations. En fait, les avis du *Council of India* exercent une grande influence sur les décisions du ministre et il est assez rare que celui-ci s'en écarte.

Dans le choix de ses employés et de ses fonctionnaires, le secrétaire des Indes est presque toujours affranchi de l'assistance de son conseil. Il peut aussi, sans le consulter, présenter au Parlement des bills sur les affaires de l'Inde ; enfin il peut, en cas de nécessité, envoyer des ordres secrets et des dépêches sans lui en donner connaissance.

Le Parlement anglais exerce son contrôle sur le gouvernement des Indes à l'occasion du dépôt du budget

et des comptes de l'empire. Le budget des Indes, fixé par le secrétaire d'État assisté du conseil, est déposé devant la Chambre des Communes, mais n'est pas voté par elle. Elle se contente d'adopter quelques résolutions formelles qui constatent les recettes et les dépenses pour l'année courante et quelquefois elle recommande ou blâme l'application de telle taxe ou de tel impôt. Mais la dette de l'Inde ne peut pas être augmentée sans l'assentiment de la Chambre des Communes. Les comptes sont déposés devant le Parlement pour qu'il puisse les contrôler; c'est généralement à cette occasion que les Chambres discutent la politique du Gouvernement dans l'empire asiatique.

6. — La Trésorerie[1] (First Lord of the Treasury. — Chancellor of the Exchequer. — Junior Lords. — Postmaster General. — Commissioner for public Works and public Buildings). — L'administration des finances, placée anciennement sous la direction d'un *Lord High Treasurer*, avait déjà été, à plusieurs reprises, mise en commission dans le courant du XVIIe siècle. Depuis l'avènement de la maison de Hanovre, elle est confiée à un collège de cinq *Lords Commissioners for executing the office of Lord High Treasurer*.

Durant un certain temps, le *Board of the Treasury* conserva la direction réelle du département des finances ; chacun de ses membres prenait une part active à l'administration. Mais peu à peu toute l'autorité et tous

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 522-606; — Traill, *Central Government*, pp. 31-54; — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 601-696.

les pouvoirs se concentrèrent dans les mains d'un seul, et les charges des autres se réduisirent à de simples sinécures. L'administration des finances n'est plus que nominalement dirigée par le *Board of the Treasury*: en fait, elle est placée sous l'autorité d'un chef unique : le chancelier de l'Echiquier.

Le *Board of the Treasury* se compose de cinq membres : le premier lord, le chancelier de l'Echiquier et les trois *junior lords*. Tous sont membres du Parlement, presque toujours de la Chambre des Communes ; mais ils sont loin d'y occuper la même position.

Le seul titre de premier lord de la Trésorerie ne donne à celui qui en est revêtu aucune fonction réelle, ni dans l'administration des finances, ni dans aucun autre département ; mais il assure un siège dans le Cabinet et, depuis le commencement de ce siècle, il avait été régulièrement attaché à la dignité de Premier Ministre, lorsque le marquis de Salisbury a rompu avec la tradition en 1885. Parfois le premier lord de la Trésorerie a conservé pour lui en même temps que cette dignité le titre et les fonctions de chancelier de l'Echiquier, tels, par exemple, Pitt de 1783 à 1801 et de 1804 à 1806, Addington en 1801, Perceval en 1809, Canning en 1827, Robert Peel en 1834, et plus récemment M. Gladstone en 1880.

Le chancelier de l'Échiquier est le véritable ministre des finances. Ce poste est toujours occupé par un membre des Communes, à cause du contrôle spécial qu'exerce la seconde Chambre sur l'administration financière. Il est toujours confié à l'un des hommes les plus capables et les plus influents de la majorité, quelquefois même

il est conservé par le Premier Ministre, comme nous venons de le voir.

L'administration des finances a toujours été considérée, en Angleterre, comme la plus importante et la plus compliquée. Nul département, peut-on dire, n'a autant d'affaires à expédier, nul ministre n'a autant de fonctionnaires sous ses ordres. On conçoit donc que son action personnelle se fasse moins directement sentir, que son contrôle soit moins étroit que celui des autres ministres. L'administration a dû être répartie en différentes sections dirigées, les unes par des chefs permanents sortis des bureaux, les autres par des chefs parlementaires, indépendants dans une certaine mesure et qui occupent même parfois un siège dans le Cabinet.

Le contrôle immédiat sur ces chefs de section est exercé par les trois secrétaires de la Trésorerie, l'un permanent, les deux autres parlementaires, et l'on peut dire que la direction générale de l'administration leur appartient. Des deux secrétaires parlementaires, l'un, appelé secrétaire financier, surveille les services de recettes et accorde les exemptions et remises d'impôts; l'autre, spécialement désigné sous le nom de secrétaire parlementaire, pourvoit aux nominations des innombrables employés de l'administration des finances. Le secrétaire permanent exerce particulièrement son contrôle sur les dépenses et donne ses avis à ses collègues sur toutes les questions techniques. Deux fois par semaine, les secrétaires de la Trésorerie et les chefs des sections se réunissent en séance pour discuter la marche générale des affaires et résoudre les questions douteuses. Le chancelier de l'Échiquier n'assiste jamais à

ces séances; l'un des secrétaires lui donne connaissance des affaires traitées. Seulement, s'il se présente une question particulièrement grave et dont la jurisprudence administrative ne donne pas la solution, ou si une difficulté est soulevée touchant à la politique, l'assemblée ne fait que donner son avis et le ministre decide lui-même.

Le chancelier de l'Echiquier abandonne presque totalement la nomination des fonctionnaires et des employés, le patronage, soit au secrétaire parlementaire, soit à certains chefs de section. Le premier ne prend l'avis du ministre que pour les promotions aux postes importants.

La fonction principale du chancelier de l'Échiquier, c'est la préparation des budgets : nous avons déjà vu plus haut quel rôle il est appelé à y jouer. Responsable de l'équilibre des finances, il exerce un contrôle étendu sur les dépenses des autres ministères, surtout sur les dépenses de l'administration civile ; ses collègues doivent soumettre à son approbation toutes les mesures qui impliquent une augmentation de dépenses.

Les *junior lords* n'exercent que des fonctions insignifiantes et purement formelles dans l'administration de la Trésorerie. Ils apposent leurs signatures sur un grand nombre d'actes à la confection desquels ils n'ont d'ailleurs pris aucune part. Ils reçoivent les députations et débarrassent ainsi le ministre et ses secrétaires de mille importunités. Au Parlement ils assistent le *whip* de leur parti. Canning disait déjà que « leur rôle « consistait à faire une chambre, à garder une chambre « et à applaudir les ministres ».

Parmi les huit sections de la Trésorerie, il en est deux qui sont placées sous la direction de membres du Parlement, vrais ministres de second rang, et qui constituent en réalité des départements distincts, à peu près indépendants : ce sont les Postes et les Travaux publics.

Le ministre des Postes, *Postmaster General*, est le premier et le plus indépendant des ministres de second ordre. Placé à la tête d'une des administrations les plus importantes, il fait presque toujours partie du Cabinet et, à vrai dire, ses rapports de subordination avec la Trésorerie se réduisent à fort peu de choses en dehors du contrôle des recettes et des dépenses.

Le *Postmaster General* dirige l'administration des Postes et Télégraphes avec l'assistance de vingt-mille subordonnés. Il décide, avec l'agrément de la Trésorerie, l'extension des services postaux et télégraphiques à l'intérieur du royaume et l'établissement de nouveaux bureaux. Il fait avec les compagnies de chemins de fer les contrats pour les expéditions postales, engage les négociations avec les pays étrangers pour régler les relations postales et télégraphiques internationales, juge les plaintes et les réclamations. Il nomme aux emplois vacants, sauf quelques exceptions : la loi réserve au ministre des finances la nomination du *receiver general* et le secrétaire parlementaire de la Trésorerie nomme les chefs des principaux bureaux, les *postmasters*.

Le département des Travaux et Bâtiments publics (*Works and Public Buildings*) est placé sous la direction nominale d'un *board* composé d'un *First Commissioner*, des cinq secrétaires d'État et du président du *Board of Trade*. En réalité, il est administré par le *First Com-*



missioner qu'on peut considérer comme un ministre de second rang et qui a eu parfois un siège dans le Cabinet. L'administration des Travaux et Bâtiments publics a en Angleterre une importance bien plus restreinte que dans les pays du continent. L'État n'intervient pas directement dans la construction des voies de communication et de leurs accessoires : routes, chemins de fer, ponts, canaux. Tous ces travaux sont laissés à l'initiative privée ou aux autorités locales. La surveillance que l'État peut avoir à exercer, ou la protection qu'il peut devoir accorder en ces matières rentrent dans les attributions d'un autre ministère, le *Board of Trade*. Le département des Travaux et Bâtiments publics s'occupe exclusivement de l'entretien et de la réparation des palais royaux; de la construction, des réparations et de l'ameublement de tous les bâtiments appartenant à l'État, à l'exception de ceux qui sont consacrés au service de la marine royale et de l'armée. Il doit aussi veiller à l'entretien des parcs royaux et des parcs publics de Londres et des environs. Mais le *First Commissioner* ne peut ordonner aucun travail sans l'assentiment de la Trésorerie, à moins qu'il n'ait été commandé par un acte du Parlement; il doit lui soumettre toutes les estimations pour les travaux considérables et il n'a pas le droit de nommer lui-même les employés de son département.

7. — BOARD OF ADMIRALTY[1]. — Le gouvernement de la marine royale n'a jamais été divisé entre plusieurs autorités distinctes, comme celui de l'armée. Déjà au XVIe

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 762-789; — Traill, *Central Government*, pp. 115-122 ; — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 591-597.

siècle il était entièrement concentré dans les mains d'un *Lord High Admiral* qui, à l'époque moderne, a fait place à un *Board of Admiralty*. L'Amirauté ne dirige pas seulement l'administration de la flotte; sa compétence s'étend encore au commandement, à la discipline et à l'instruction des forces maritimes. Elle exerce sur la marine tous les droits que se partagent sur l'armée le secrétaire d'État et le commandant en chef.

Le collège de l'Amirauté comprend un président (*First Lord*) et un certain nombre de *junior lords*. Le *First Lord of the Admiralty* est le vrai ministre de la marine; il fait toujours partie du Cabinet et il est souvent choisi dans la Chambre des Communes. On ne cherche nullement à confier ce poste à un ancien officier de marine. Parmi les *junior lords* on distingue d'abord les *naval lords* dont le nombre varie suivant les ministères : il n'y en a jamais eu moins de deux, ni plus de cinq. On les désigne sous le nom de *first, second, etc., naval lord*. Ce sont des officiers ou des anciens officiers de marine, amiraux ou capitaines. Ils ne font pas nécessairement partie du Parlement et de plus en plus ils sont pris en dehors des Chambres. Ils changent généralement avec le Cabinet, mais depuis quelque temps on s'habitue à considérer l'un d'entre eux comme permanent. Enfin le collège est complété par un *civil lord* choisi dans le Parlement.

Le *Board of Admiralty* n'est pas une institution de parade, sans fonctions réelles, comme la Trésorerie. L'autorité ne réside pas dans le premier lord seul, mais dans le collège tout entier; c'est au nom de celui

ci que toutes les mesures sont prises après avoir été admises par tous. Chaque jour, à midi, sauf le samedi, le collège de l'Amirauté se réunit sous la présidence du premier lord : chacun y fait son rapport, présente ses propositions et donne son avis sur les questions discutées. Le premier lord exerce sans doute une influence prépondérante, décisive même ; car il est responsable de l'administration entière de la marine vis-à-vis du Parlement, tandis que les *junior lords* n'encourent de responsabilité que dans la mesure exacte de leur participation réelle. Cependant, le premier lord ne peut prendre aucune décision contraire à l'avis de ses collègues et il ne peut se passer de leur consentement. S'il ne peut obtenir leur assentiment à ses projets, il les fera approuver par le Cabinet et par le Souverain, et, fort de cet appui, il pourra vaincre aisément leur résistance. Et si l'un ou l'autre d'entre eux s'obstine dans son opposition, le ministre pourra lui demander sa démission. En un mot, le premier lord administre avec le concours indispensable de certaines personnes qu'il a choisies et qu'il peut renvoyer à sa guise. En fait, il a dû rarement recourir à ce moyen extrême pour faire prévaloir ses idées.

En 1830, sir James Graham, devenu premier lord de l'Amirauté, assigna à chacun des *junior lords* une sphère d'action spéciale, partageant ainsi entre eux le contrôle de toute l'administration et conservant pour lui-même la direction suprême. Cette réforme eut les plus heureux résultats et l'exemple de sir Graham fut naturellement suivi par tous ses successeurs. En principe, le ministre répartit à sa guise entre les *junior lords*

les divers départements; mais, en fait, la première division opérée a toujours été respectée dans ses grandes lignes et un changement de ministère n'y apporte que des modifications insignifiantes.

Le premier lord de l'Amirauté, auquel est réservée la direction suprême, décide les questions politiques et financières, approuve les dépenses et les projets de budget. Il fait les nominations et promotions dans la marine royale et dans les services civils de l'Amirauté, à l'exception de celles qu'il doit soumettre au Cabinet et d'autres qu'il a déléguées au premier *naval lord*. Il accorde les récompenses et décorations aux officiers de la marine et exerce ordinairement le droit de grâce envers les officiers et matelots condamnés Enfin, en cas de nécessité urgente, il peut prendre à lui seul toutes les décisions nécessaires.

Le premier *naval lord*, généralement un amiral, reçoit une grande partie des pouvoirs que le *Commander-in-Chief* exerce sur l'armée : il veille au maintien de la discipline, décide les divisions et les concentrations des forces navales, donne les ordres pour les manœuvres et les mises à la voile. Souvent aussi le ministre lui délègue la nomination des lieutenants, cadets de marine et maîtres d'équipage.

Les autres *naval lords* se partagent les divers départements de l'administration proprement dite. Le *civil lord* est chargé du contrôle des finances, du service postal, de l'aumônerie, des écoles de marine, etc.

Le premier lord de l'Amirauté a sous ses ordres immédiats un secrétaire permanent et un secrétaire parlementaire. Ils ne font pas officiellement partie du *Board*

of Admiralty et, s'ils assistent aux séances quotidiennes de ce collège, ils ne peuvent cependant y prendre la parole. Quoique privés de toute autorité légale, ils n'exercent pas moins sur l'administration du département une influence souvent supérieure à celle des *junior lords*.

8. — BOARD OF TRADE[1]. — Déjà au XVII[e] siècle, sous Charles II, nous trouvons un *Council of Trade* qui prit bientôt le nom de *Board of Trade and Plantations*, et auquel se rattachait l'administration des colonies. En 1758, après l'institution du *Colonial Secretary*, le *Board of Trade* fut réduit à un rôle purement consultatif et fut même aboli en 1782. Bientôt après, en 1786, on le vit reparaître sous la forme d'un comité spécial du Conseil privé; mais il s'en détacha bien vite et ne tarda pas à être considéré comme un corps indépendant.

Le *Board of Trade* ainsi réorganisé se composait d'un président, d'un vice-président et d'un certain nombre de conseillers privés; parmi ceux-ci, plusieurs en étaient membres d'office: tels le Premier Ministre, le Chancelier, les secrétaires d'Etat, le chancelier de l'Echiquier, le premier lord de l'Amirauté, le chancelier du duché de Lancastre, le *Speaker* des Communes. Pendant quelque temps les affaires furent réellement traitées en séances du conseil auxquelles assistaient au moins quelques membres. Le *Board of Trade* n'était pas à proprement parler un département exécutif: ses

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol II, pp 789-803. — Traill, *Central Government*, pp. 123-132. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht* vol. II, pp. 935-951

fonctions se bornaient à donner des conseils aux ministres et à préparer les ordonnances royales relatives à la réglementation du commerce. Il présentait, par exemple, ses avis au *Foreign Office* sur la négociation des traités de commerce, à la Trésorerie sur les questions de douanes et d'accises, au *Colonial Office* sur l'administration des colonies en rapport avec les intérêts commerciaux.

Dans le courant de ce siècle, le *Board of Trade* a subi une double transformation. L'immense extension des relations commerciales, les progrès rapides de la grande industrie, l'établissement des chemins de fer, l'accroissement de la navigation maritime ont forcé le législateur à prendre certaines mesures de protection pour les intérêts publics et privés, dont l'exécution exigeait le contrôle et l'intervention de l'autorité. Le *Board of Trade* était tout désigné pour cet office et devint dès lors un véritable département administratif chargé de procurer l'exécution des lois et de protéger l'intérêt public dans ce domaine. A mesure que la loi augmentait ainsi ses attributions exécutives, le *Board of Trade* cessait de plus en plus d'agir comme un véritable collège et peu à peu la direction se concentrait dans les mains du président. Celui-ci est le seul et véritable ministre du commerce et le *Board* n'existe plus que de nom, depuis que la charge de vice-président a été supprimée en 1867. Durant le dernier quart de siècle, il a toujours fait partie du Cabinet suivant la recommandation faite un jour par un comité des Communes.

Les fonctions du *Board of Trade* sont multiples et

disparates, si bien qu'elles ont amené la division du département en onze sections. Parmi celles-ci la première, et la plus importante, est chargée de dresser et de rassembler les statistiques commerciales et industrielles ; elle a hérité aussi de toutes les anciennes attributions consultatives du *Board of Trade*. C'est en cette matière que l'intervention du ministre est la plus directe et la plus fréquente ; aucun avis présentant quelque importance n'est donné au nom du *Board of Trade* sans son approbation expresse et il prend personnellement une grande part à leur préparation comme à l'élaboration des bills et des règlements relatifs au commerce.

Parmi les autres services rattachés à ce département, citons l'inspection et la police des chemins de fer et des tramways ; la surveillance des navires de commerce, afin d'assurer l'exécution des lois concernant l'armement et l'équipement des navires, la santé, la discipline et le traitement des équipages ; le contrôle de l'administration des ports et des phares et du service de pilotage ; l'administration des poids et mesures, l'enregistrement des actes constitutifs des sociétés par actions, la protection des brevets, dessins et marques de fabrique ; la police des pêcheries ; l'administration des fondations au bénéfice des matelots ; le contrôle des compagnies d'assurances sur la vie, etc., etc.

9. — LOCAL GOVERNMENT BOARD[1]. — Le *Local Government Board* est l'un des derniers nés parmi les dé-

[1] — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 829-834 ; — Traill, *Central Government*, pp. 133-139. — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 888-896.

partements exécutifs : sa création a été nécessitée par l'intervention croissante, et bien justifiée d'ailleurs, du pouvoir central dans l'administration des intérêts confiés aux autorités locales. En 1834, une loi réforma l'administration des pauvres, et un *Poor Law Board* fut institué pour veiller à son exécution. C'était un comité de fonctionnaires nommés à terme limité et placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. En 1847, il fut réorganisé et, pour accroître son importance, on le composa de cinq membres : un président, ayant rang de ministre indépendant, éligible aux Communes, et quatre ministres, membres du Cabinet : le président du Conseil privé, le *Lord privy Seal*, le secrétaire d'État de l'Intérieur et le chancelier de l'Echiquier. Enfin en 1871 fut érigé le *Local Government Board* qui hérita des fonctions du *Poor Law Board* jointes à d'autres aussi importantes.

Le *Local Government Board* se compose d'un président, membre du Parlement, et de membres d'office : le président du Conseil privé, les secrétaires d'Etat, le *Lord privy Seal* et le chancelier de l'Echiquier. Mais ce n'est, comme la Trésorerie, qu'un collège purement nominal, et toute l'administration est dirigée en réalité par le Président avec la seule assistance de ses secrétaires, l'un permanent et l'autre parlementaire, et des autres fonctionnaires subordonnés.

Le *Local Government Board* est chargé, dans toute l'étendue de l'Angleterre et du pays de Galles, de veiller à l'exécution des lois par les corps administratifs locaux des comtés, des bourgs, des unions et des paroisses ; d'exercer sur eux tous les droits de contrôle réservés

au pouvoir central dans toutes les branches de l'administration à l'exception de la police et de l'instruction publique.

Sa compétence s'étend à quatre groupes d'intérêts :

1. — L'administration des pauvres.

2. — La salubrité publique. Le département surveille les travaux qui contribuent à l'amélioration sanitaire des villes et des paroisses, et spécialement des maisons ouvrières. Son autorité est plus grande en ce domaine que partout ailleurs : il peut donner des ordres aux autorités locales et, en cas de résistance, se substituer à elles et prendre directement les mesures nécessitées par les circonstances.

3. — Les routes et les ponts.

4. — L'administration financière : les emprunts seuls doivent recevoir l'autorisation du ministre, mais les comptes sont soumis à la vérification du département.

En dehors de l'administration centrale, le président du *Board of Trade* n'a sous ses ordres qu'une douzaine d'inspecteurs chargés de contrôler l'administration des pauvres et quelques autres attachés au service de la salubrité publique. Par contre, il possède un pouvoir réglementaire très étendu que lui ont délégué de nombreux actes du Parlement.

10. — EDUCATION COMMITTEE OF THE PRIVY COUNCIL[1] — Le pouvoir central s'était toujours désintéressé de l'instruction, lorsqu'en 1833 le Parlement vota un subside pour favoriser le développement des écoles. Les subsides

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 689-708. — Traill, *Central Government*, pp. 140-148.

furent renouvelés les années suivantes et en 1839 un comité du Conseil privé, composé de quelques membres du Cabinet, fut chargé de la répartition des sommes votées. En 1853, on adjoignit à ce comité tout un cadre de fonctionnaires qui formaient un vrai département administratif sous les ordres du président du Conseil privé. Enfin, en 1856, fut créé le poste de vice-président du Comité d'éducation, ministre de second rang, éligible aux Communes.

Le Comité d'éducation se compose du Président du Conseil privé, du vice-président et de plusieurs autres ministres, membres du Cabinet désignés spécialement à chaque changement de ministère. Ce n'est pas un collège administratif, comme l'Amirauté. La loi ne l'invite pas à entrer dans le détail des affaires, mais à donner ses avis sur les règlements ; elle délègue toutes les fonctions administratives et exécutives au président ou, plus exactement, au vice-président. L'autorité du Comité n'est pas absolument décisive et il ne pourrait imposer ses volontés à ces deux ministres responsables. Une seule circonstance, semble-t-il, le distingue du *Board of Trade* ou du *Local Government Board* et l'empêche de descendre au rang de collège purement nominal : de temps en temps, le président le convoque pour délibérer sur les règlements et les questions importantes ; mais les membres, placés eux-mêmes à la tête d'un département ministériel, n'assistent que fort irrégulièrement à ces séances, ou plutôt n'y assistent plus du tout [1]. Et lorsqu'ils ne répondent pas aux con-

1. — En 1889, un ancien Vice-Président du Comité d'éducation déc[illegible]

vocations qui leur sont adressées, le président et le vice-président peuvent prendre toutes les décisions sans leur assistance.

L'autorité repose théoriquement dans la personne du Président; en fait, le véritable ministre de l'Instruction publique, c'est le vice-président qui, à ce titre, a parfois obtenu un siège dans le Cabinet. C'est celui-ci qui dirige tous les services et qui fait, à lui seul, la répartition des subsides, l'une des attributions les plus importantes du département. Il apprécie lui-même ce qu'il convient de soumettre au président, et les neuf dixièmes des affaires échappent complètement à la connaissance de ce dernier. L'administration de l'instruction publique est donc, en définitive, confiée au vice-président, à charge pour celui-ci de prendre l'avis du président sur les questions importantes et d'adresser simplement pour la forme des convocations au conseil, avant de décider les affaires les plus graves.

La mission du Comité d'éducation ne s'étend ni aux universités, ni aux établissements d'instruction moyenne, institutions autonomes soustraites à l'action du gouvernement. Elle se borne à un certain contrôle de l'instruction primaire dans l'Angleterre proprement dite et dans le Pays de Galles; les écoles d'Écosse et d'Irlande échappent totalement à sa compétence.

Les écoles primaires publiques sont administrées par des *school-boards* élus par les unions de paroisses; à côté d'elles subsistent de nombreuses écoles privées.

---

tait n'avoir jamais vu une seule réunion de ce comité. Hansard's, *Parliamentary Debates*, vol. CCCXXXVI, p. 1782.

Une double fonction est imposée au département central : la loi de 1870 le charge de voir dans chaque circonscription s'il existe des écoles publiques suffisantes pour tous les enfants qui y résident et à l'instruction desquels il n'est pas pourvu d'une autre manière convenable et efficace ; éventuellement il doit prendre les mesures nécessaires pour remédier aux défauts constatés. En conséquence, il dirige l'inspection des écoles et entretient les écoles normales. A côté de cela, il a conservé sa première charge : la répartition des subsides votés par le Parlement, subsides très importants aujourd'hui et dont la loi a réglé le partage entre les écoles, publiques ou privées, remplissant certaines conditions déterminées.

Le président et le vice-président du Comité d'éducation dirigent également, mais sans aucune intervention de leurs collègues, le *Department of Science and Art*, auquel sont rattachés tous les établissements d'instruction technique et artistique et les musées de South Kensington.

11. — Secretary for Scotland[1] — Dans les premiers temps qui suivirent l'union de l'Angleterre et de l'Ecosse (1707), un troisième secrétaire d'Etat fut chargé de l'administration de l'Ecosse. En 1746 cette fonction fut supprimée : l'administration de l'Ecosse passa au secrétaire d'Etat du Nord et plus tard, en 1782, au *Home secretary* auquel elle resta confiée jusqu'en ces derniers temps. En 1885 fut créé un ministre spécial pour l'Ecosse : le *Secretary for Scotland*, dont les attributions

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 838-842.

furent complétées par une loi de 1887. Il exerce dans cette partie du Royaume-Uni tous les pouvoirs partagés en Angleterre entre le *Home Office*, le *Local Government Board* et le Comité d'éducation. Il existe un Comité d'éducation spéciale pour l'Écosse, dont le *Secretary for Scotland* est le vice-président, ce qui fait de lui le ministre de l'Instruction publique aussi bien que le ministre de l'Intérieur. Enfin le secrétaire d'Écosse a reçu quelques attributions de la Trésorerie, telles que les prêts et avances pour travaux publics.

12. — Les Ministres d'Irlande[1]. — Le Lord-Lieutenant ou Vice-Roi d'Irlande est le représentant de la personne du Souverain dans cette partie du royaume. Les fonctions et les droits les plus étendus lui sont confiés dans l'acte qui le nomme, mais il n'a pas à les exercer par lui-même. Il occupe une situation plutôt honorifique qu'active : l'autorité royale lui est presque entièrement déléguée, mais elle est exercée par le *Chief Secretary for Ireland*, qui est le vrai ministre d'Irlande, sous la direction du Premier Ministre et du Cabinet. Le Vice-Roi joue dans l'administration un rôle bien effacé et dernièrement la suppression et la transformation complète de cette charge ont été mises en question.

Le *Chief Secretary* est le ministre de l'Intérieur en Irlande avec une compétence analogue à celle de son collègue écossais, mais avec des pouvoirs plus étendus, une autorité plus forte et une action plus directe et plus fréquente. La situation politique de l'île-sœur fait de ce poste l'un des plus importants dans le gouvernement et

1. — Todd, *Parliamentary Government*, vol. II, pp. 842-848.

depuis quelques années le *Chief Secretary* a toujours fait partie du Cabinet. Sa subordination au *Home Secretary* est purement nominale.

13. — BOARD OF AGRICULTURE. — Le ministre de l'Agriculture est le dernier venu dans l'administration de l'Angleterre. En 1883, un *Order in Council* instituait un comité du Conseil privé, composé de huit membres, pour examiner les affaires agricoles. La présidence nominale de ce comité était attribuée au Président du Conseil privé, la présidence effective au Chancelier du duché de Lancastre, dont le titre cachait désormais une sorte de ministre de l'Agriculture.

En août 1889, une loi est venue substituer à ce comité un véritable département de l'Agriculture. Mais le parti conservateur a cru devoir donner encore à cette nouvelle institution la forme surannée et purement fictive d'un *Board*, dans lequel, à côté du Président, seul et vrai ministre, la loi fait entrer le Président du Conseil Privé, les secrétaires d'État, le chancelier de l'Échiquier et d'autres chefs de départements.

Le *Board of Agriculture* doit veiller à l'exécution des lois relatives à la propriété foncière. La police vétérinaire, l'inspection des animaux importés, la destruction des insectes nuisibles lui sont également attribuées. En dehors de là, il sera surtout un bureau de renseignements, d'enquêtes et de statistique, chargé de propager l'enseignement agricole et la culture rationnelle au moyen d'expériences et de démonstrations pratiques.

14. — LE CHANCELIER. — Le rôle du Chancelier est formé d'un faisceau d'anomalies. Parmi les fonctions dis-

parates qu'il est appelé à exercer, les attributions administratives ne sont peut-être pas les plus importantes. Il participe à la fois au pouvoir législatif, à l'administration et à la justice.

1. — Il est le gardien du grand sceau d'Angleterre : il présente au Souverain les bills votés par les Chambres et expédie les *writs* de convocation ou de prorogation du Parlement.

2. — Il est le président de la Chambre des Lords. C'est d'ailleurs un président singulier, qui n'a pas d'autorité sur l'assemblée et qui doit prendre son avis sur toutes les questions qui se présentent. Le siège du président, le *woolsack*, est censé situé en dehors de la Chambre, et lorsque le Chancelier veut prendre la parole, il doit s'avancer jusqu'au premier rang des ducs.

3. — Il est président de la Cour de chancellerie et exerce en outre certaines juridictions spéciales. Ainsi le premier juge d'Angleterre est un homme politique, un membre du Cabinet.

4. — Le Chancelier est une sorte de ministre de la justice civile. Il nomme les juges des Cours supérieures de Westminster et des Cours spéciales; il pourvoit, en concours avec le *Home Secretary*, aux nominations des juges des Cours de police, mais il ne prend plus aucune part réelle au choix des juges de paix. Il confère aux avocats le titre honorifique de *Queen's Counsel*. Il fixe les circuits et l'ordre des sessions que les délégués des Cours de Westminster iront tenir dans les comtés. Il contrôle l'action du personnel des Cours et exerce au besoin les droits disciplinaires qui peuvent aller vis-à-vis de certains juges jusqu'à la révocation

après enquête contradictoire. Il dirige l'administration des établissements d'aliénés et de diverses œuvres pies.

5. — Enfin le Chancelier est le conseiller légal de la Couronne : le Gouvernement a recours à ses lumières pour la solution des questions juridiques délicates que soulève l'administration du pays et le Chancelier prend une part importante à la préparation des lois d'intérêt privé.



LE ROLE DES MINISTRES

EN BELGIQUE

LE ROLE DES MINISTRES

EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION BELGE

I. — **Les Sources de la Constitution.** — Ce n'est pas dans l'organisation politique des anciens Pays-Bas qu'il faut chercher l'origine de la constitution actuelle de la Belgique. Tout au plus y trouverions-nous le premier modèle des institutions provinciales et communales et la source de l'autonomie si large dont elles jouissent. Mais les siècles passés ont légué aux Belges du XIXe siècle, avec l'esprit de liberté, l'habitude et la pratique du gouvernement constitutionnel et représentatif.

Les provinces belges, sous l'ancien régime, ne formaient pas un État unitaire; sans doute, elles étaient indissolublement unies sous la domination d'un même Souverain ; mais chacune avait conservé ses institutions propres. Partout cependant l'organisation politique s'était développée sous l'influence de sentiments et d'intérêts identiques, ou du moins analogues; dans chaq

duché, comté, principauté, le pouvoir du prince se trouvait limité par les franchises communales, fort étendues et puissamment garanties, et par les droits d'un corps représentatif de la province : les États Provinciaux. Ceux-ci, généralement divisés en trois groupes où siégeaient séparément les membres de la noblesse, les représentants du clergé et les députés des communes, sauvegardaient les droits et les privilèges constitutionnels des sujets, des communes et de la province ; ils veillaient à ce qu'aucune modification n'y fût apportée sans leur assentiment ; de plus, ils accordaient au Souverain les aides et subsides dont il avait besoin ; car aucune taxe directe ne pouvait être levée sans leur approbation.

Malgré la décadence profonde qui avait frappé les Pays-Bas après les guerres de religion et les invasions de Louis XIV, malgré les intrigues et les violences du gouvernement autrichien, les institutions locales étaient restées vivaces, et les États Provinciaux, maintenus dans leurs droits essentiels, pouvaient résister victorieusement aux entreprises arbitraires du Souverain. Joseph II, ne tenant aucun compte des privilèges héréditaires de ses sujets, voulut leur imposer toute une série de réformes, qui tendaient à établir en Belgique le pouvoir absolu du prince ; il n'aboutit qu'à provoquer une révolution dont il ne vit point la fin. Son successeur, après avoir rétabli son autorité, ne crut pouvoir mieux faire que de consacrer et même d'étendre par le traité de La Haye les anciens droits des États Provinciaux, qu'il appelait à participer à la confection des lois.

Mais bientôt après les armées françaises envahissaient les provinces belges, et l'annexion à la France venait brusquement anéantir tout l'ancien ordre de choses et briser la chaîne des traditions nationales. A une organisation née et développée spontanément durant le cours des siècles, se substituaient des institutions forgées de toutes pièces, sans cesse modifiées et renouvelées. Cette union, qui avait définitivement renversé l'ancienne constitution politique, ne fonda point pour la Belgique un régime stable; mais elle laissa comme preuves de son existence momentanée l'égalité des citoyens et l'unité dans les institutions. La spécialisation exagérée des privilèges et des franchises de chaque province, de chaque commune, de chaque classe, de chaque corporation, avait fait place en toutes choses à des règles uniformes établies par des lois générales.

Les Belges, unis à la Hollande par les puissances de la Sainte-Alliance, firent après 1815 une première expérience de la monarchie représentative sous sa forme moderne. Mais la constitution qui leur fut alors imposée mettait toute la force dans les mains du Roi, sans limiter ses pouvoirs par la responsabilité ministérielle; elle reconnaissait à peine en termes indécis les libertés de la nation. Le nouveau gouvernement se laissa égarer dans sa politique et montra une partialité peu déguisée en faveur des provinces du Nord; imposant aux Belges les plus lourdes charges et les excluant de la plupart des emplois, sacrifiant presque toujours leurs intérêts aux intérêts hollandais, froissant les uns dans leurs convictions religieuses, tracassant les autres par des mesures arbitraires, il provoqua l'union de tous les partis dans

une commune résistance qui aboutit, en 1830, à la révolution et à la fondation du royaume de Belgique.

La Constitution belge, œuvre exclusive d'une assemblée populaire, élue quelques semaines après les mouvements insurrectionnels, ne pouvait manquer de mettre fin au gouvernement personnel du Roi et de marquer un grand progrès en faveur de la liberté. Le congrès national voyait avant tout dans la constitution anglaise le modèle de l'œuvre qu'il devait élaborer. Il trouva certes plus d'une fois dans les constitutions françaises, et notamment dans la Constitution de 1791 et dans la Charte de 1830, l'expression des principes qu'il voulait poser ; mais tout en empruntant ses textes aux lois françaises, il avait la pensée fixée sur l'Angleterre, et il les modifiait au besoin, pour ajouter des limites nouvelles, ou plus précises, ou mieux garanties, au pouvoir royal.

La Constitution, décrétée au nom du peuple belge le 7 février 1831, fut définitivement consolidée le 21 juillet suivant, par le serment du nouveau Souverain, qui jura solennellement de la respecter et de la maintenir. Depuis soixante ans elle est restée immuable, mais des modifications y seront vraisemblablement apportées dans un délai assez rapproché. Chose remarquable, cependant : le mouvement revisionniste, qui semble devenu irrésistible, s'attaque à une disposition qui a été introduite par voie d'amendement et adoptée sans grand enthousiasme.

Mais les usages constitutionnels n'ont-ils pas modifié les textes votés par le Congrès ? Il serait en tout cas inexact d'affirmer qu'ils ont trompé les desseins du législateur constituant. Certes, plus d'un article pris à

la lettre exposerait à des erreurs graves sur les institutions belges. Rigoureusement interprétés, certains impliqueraient même le gouvernement personnel du Roi. Mais les auteurs de la Constitution ne donnaient pas à ces textes leur sens littéral. Ce qu'ils voulaient instituer, c'était le gouvernement parlementaire ; seulement, comme ce système n'avait pas encore reçu sa formule légale, ils avaient pris toutes les mesures pour assurer sa mise en pratique et, par une sorte d'accord unanime, ils croyaient l'avoir consacré par l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Il y a donc dans ces conventions une source non écrite, mais extrêmement importante, du droit politique.

II. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — La royauté constitutionnelle établie en Belgique « n'a nulle analogie avec l'ancien pouvoir royal, despotique, paternel, « tempéré, divin ou constituant ; elle n'existe légalement « qu'en vertu d'un pacte fondamental, n'a d'attributions « que ce qu'elle en a reçu et, hors des limites légales, « elle n'est plus qu'un fait, qu'une usurpation plus ou « moins périlleuse, selon le degré de réaction que ses « empiétements soulèvent dans le pays[1] ». Le Congrès national avait posé ce principe à la base de la nouvelle organisation politique : « Tous les pouvoirs émanent de la nation[2]. » Et pour la royauté belge cette origine populaire n'était pas seulement un axiome constitutionnel, c'était en outre une réalité historique.

---

1. Lebeau, *Observations sur le pouvoir royal*, p. 8.
2. Constitution, art. 2.

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attri-
« buent formellement la Constitution et les lois portées
« en vertu de la Constitution même[1]. » Des pouvoirs délégués, en effet, sont essentiellement restreints aux termes mêmes de l'acte de délégation. Le Roi participe au pouvoir législatif : il peut proposer les lois, et celles-ci, une fois votées par les deux Chambres, sont soumises à son approbation. Il est investi du pouvoir exécutif, mais la Constitution prend soin d'énumérer les droits que lui confère cette attribution. Il est proclamé inviolable, mais des ministres, choisis par lui et qu'il peut révoquer, assument l'entière responsabilité du gouvernement. La Chambre des représentants peut mettre en accusation les ministres coupables qui seront jugés par la Cour de cassation.

A côté du Roi, deux Chambres prennent part au gouvernement; elles sont élues par les mêmes électeurs censitaires et ne se distinguent guère l'une de l'autre que par des conditions particulières d'éligibilité. Elles ont en principe les mêmes pouvoirs : elles proposent, discutent, amendent et votent les lois; elles adoptent annuellement les budgets de recettes et de dépenses et toutes les mesures financières qui sont indispensables au gouvernement ; elles approuvent certains traités internationaux, et possèdent des droits étendus de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif. Mais le droit de mettre les ministres en accusation est réservé à la Chambre des Représentants, et celle-ci jouit également de quel-

1. — Constitution, art. 78

ques privilèges relatifs à l'administration des finances et aux lois de milice.

En faisant cette distribution de pouvoirs formels, le Congrès National entendait instituer le régime parlementaire et exclure à jamais toute trace de gouvernement personnel du Roi. Deux hommes qui ont joui dans l'assemblée constituante d'une grande autorité, et qui plus tard ont largement contribué à la mise en pratique de la nouvelle constitution, avaient pris soin d'exposer la véritable nature et les règles essentielles du gouvernement que l'on voulait fonder.

« Le pouvoir qui se maintient par l'hérédité et l'in-« violabilité, disait M. J.-B. Nothomb, n'est qu'un pou-« voir modérateur. La souveraineté se compose de la « volonté et de l'exécution. La volonté est placée dans « la représentation nationale, l'exécution dans le mi-« nistère. Le pouvoir permanent influe sur la volonté « par l'initiative et le veto, et par la dissolution de la « Chambre élective ; sur l'exécution, par le choix des « ministres et par le droit de grâce. Il n'a pas d'action « proprement dite, mais il provoque ou empêche l'action « de tous les autres pouvoirs qui, autour de lui, se « créent ou se renouvellent par l'élection[1]. »

« Dans la monarchie constitutionnelle, disait M. Lebeau, le principe de l'élection domine tout ; il influe « non seulement sur la marche de l'administration in-« térieure et extérieure, mais, en outre, il exerce sur la

1. — Huyttens, *Discussions du Congrès National de Belgique*, vol. I. p. 193.

« composition du pouvoir exécutif une irrésistible « influence...

« La Chambre, une fois composée, confirme, modifie « ou renvoie le ministère, selon le degré de confiance « ou de défiance qu'il lui inspire.

« La Chambre élective, ouvrant ou fermant à volonté « la bourse des contribuables, tient dans sa main la desti- « née du Cabinet ; elle impose à la Couronne ses exclu- « sions et ses choix ; elle élit donc en réalité, quoique « indirectement, le ministère tout entier... Or, qu'est le « ministère dans une monarchie constitutionnelle ?

« Évidemment, le pouvoir exécutif tout entier.

« La royauté, en effet, n'est pas à proprement parler « un pouvoir. Comment dire qu'il y ait pouvoir, lors- « que toute faculté d'agir est interdite sans l'assentiment « d'autrui [1] ? »

La pratique constitutionnelle s'est conformée à ce modèle de gouvernement parlementaire. La royauté est toujours restée comme un pouvoir neutre, planant au-dessus des luttes politiques, laissant exercer par les ministres, sous le contrôle de la majorité parlementaire, la souveraineté réelle, cherchant parfois à modérer et à rectifier leur action.

III. — Composition et Formation du Cabinet. — L'administration centrale de l'État est systématiquement répartie en un certain nombre de départements exécutifs, créés et organisés par des arrêtés royaux. Le pouvoir législatif n'intervient que pour voter les crédits

1. — Huyttens, *op. cit.*, vol. I, p. 265

nécessaires à leur constitution ou à leur extension L'administration belge compte aujourd'hui sept départements :

1. — Le ministère de la Justice.

2. — Le ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique.

3. — Le ministère des Affaires étrangères.

4. — Le ministère des Finances.

5. — Le ministère de la Guerre.

6. — Le ministère des Chemins de fer, Postes et Télégraphes.

7. — Le ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics.

Le Cabinet se compose de tous les chefs des départements exécutifs. Toutefois, dans les premiers ministères constitués après la fondation du royaume, le ministre de la Guerre n'était qu'un simple administrateur et se trouvait exclu des séances du Cabinet ; mais on ne tarda pas à revenir de cette pratique erronée. Durant la première période de l'histoire constitutionnelle, alors que la Belgique ne comptait que quatre ou cinq départements exécutifs, on appelait souvent aussi un ou deux membres du Parlement à prendre part aux délibérations du Cabinet, sans leur confier l'administration d'aucun service. Depuis lors, les ministres sans portefeuille sont devenus de plus en plus rares, et ce titre n'a plus été donné qu'à des personnalités éminentes, dont on voulait assurer au gouvernement le concours et la grande expérience, mais auxquelles parfois on hésitait à imposer le fardeau de la direction d'un ministère.

Le Roi nomme et révoque ses ministres, dit la Constitu

tion; mais il doit, en fait, obéir à l'impulsion des Chambres. Dans le choix des ministres interviennent, sous des formes plus ou moins directes, les trois influences du Roi, du Parlement et du chef du Cabinet. Lorsque le ministère s'est retiré, le Souverain doit choisir l'homme auquel il confiera le soin de former le nouveau Cabinet. Mais cet homme ne peut être que l'un des chefs de la majorité parlementaire. Quoique les partis politiques soient généralement mieux unis et plus disciplinés en Belgique que dans les pays voisins, ils n'ont cependant pas l'habitude d'indiquer expressément leur *leader*. Aussi arrive-t-il parfois que le Roi a la faculté de choisir son Premier Ministre entre plusieurs hommes marquants de la majorité. Et comme il a conservé dans le gouvernement une influence plus accentuée que celle de la Reine d'Angleterre, il peut, dans ce choix, tenir compte de certaines considérations politiques, aussi bien que de ses préférences personnelles. Le Premier Ministre, ainsi désigné plus ou moins spontanément par le Souverain, cherche ses collègues parmi les hommes de la majorité qui s'indiquent souvent d'eux-mêmes par leurs talents, ou par la confiance dont ils jouissent dans leur parti. Il soumet ensuite la liste des collègues dont il s'est assuré le concours à l'acceptation du Roi. Ce dernier agrée presque toujours les ministres qui lui sont proposés; sans doute, il peut faire écarter certains noms, même pour des raisons qui touchent à la politique, mais s'il veut tenir éloigné du gouvernement quelque candidat prévu a un portefeuille ministériel, il prend soin de faire part de ses intentions au chef du Cabinet.

Les ministres belges sont choisis non parmi les hom-

mes techniques, mais parmi les membres du Parlement et plutôt parmi les représentants que parmi les sénateurs. Une seule exception est régulièrement faite à cette règle : le ministre de la Guerre est toujours un soldat, un général en activité. Aucune nécessité pratique n'impose d'ailleurs l'attribution des portefeuilles ministériels aux seuls membres du Parlement. Car la Constitution a pris soin de donner aux ministres le droit d'entrer librement dans les deux Chambres et d'y prendre la parole toutes les fois qu'ils le jugent bon. Les usages constitutionnels ne sont pas non plus aussi rigoureux à ce sujet qu'en Angleterre. On admettrait parfaitement dans certaines circonstances données la formation d'un ministère d'affaires, pris en grande partie en dehors du Parlement[2]. Parfois aussi la direction d'un département autre que celui de la guerre a été confiée à des hommes qui n'avaient jamais siégé aux Chambres et n'avaient même aucun passé politique. C'est là une pratique qui semble peu conforme à l'esprit du gouvernement parlementaire et à laquelle, cependant, on a eu recours à plusieurs reprises dans ces dernières années.

A côté des ministres, membres du Cabinet, il y a en Belgique des ministres d'Etat, que l'on parait avoir confondus pendant quelques années avec les ministres sans portefeuille. Mais aujourd'hui la distinction est complète et incontestée[3]. Les ministres d'État n'ont

1 — Il est rare qu'un ministère compte plus d'un sénateur dans son sein ; souvent même, et c'est le cas actuellement, le Sénat n'est pas représenté dans le Cabinet.

2 — Le cabinet de Brouckere, en 1852, qui ne comprenait qu'un seul membre du Parlement, fut un véritable cabinet d'affaires, avec un caractère libéral modéré.

3 — A la mort de Leopold I, ils ne furent pas convoqués aux réunions

qu'une position purement honorifique ; « car, par essence, « ils sont sans caractère officiel, sans responsabilité, « sans attributions, sans traitement. Ils ne forment pas, « comme on a semblé le croire, le conseil permanent « de la Couronne, ils ne font point partie non plus d'un « conseil des ministres ou d'un conseil privé[1]. » Ce titre est ordinairement la récompense d'une longue carrière consacrée au service du pays ; il est surtout conféré aux hommes qui se sont distingués au premier rang dans la vie parlementaire : anciens chefs de Cabinet, ministres remarqués, présidents des Chambres. Parfois aussi certains fonctionnaires, mis hors de pair par des services exceptionnels, en ont été investis.

Une fois cependant les ministres d'État ont été réunis par le Roi avec les membres du Cabinet. En juillet 1870, au moment où éclatait la guerre franco-allemande, la Belgique se trouvait en pleine crise intérieure : les élections venaient d'introduire à la Chambre des Représentants une majorité conservatrice et de provoquer la retraite du ministère libéral. Le nouveau ministère conservateur, placé en face de deux Chambres ayant des majorités différentes, les avait dissoutes toutes deux. Cependant la situation pouvait exiger d'un instant à l'autre l'adoption urgente des mesures les plus graves et subordonnées à l'intervention du Parlement. Ne pouvait-on pas révoquer l'arrêté de dissolution, ou du moins, en attendant les élections, convoquer les anciennes

du conseil des ministres qui, aux termes de l'art. 79 de la Constitution, devait exercer les pouvoirs du Roi jusqu'à ce que Léopold II eût prêté le serment constitutionnel.

1. — Vauder, *Les Ministres d'État dans la Belgique judiciaire*, vol. XLIII, p. 743.

Chambres? Les ministres d'État furent réunis, non point pour prendre une décision sur la question, mais pour donner un simple avis à titre officieux, et le Cabinet déclara, par la voie du *Moniteur Officiel*, qu'il revendiquait toute la responsabilité des mesures nécessitées par les circonstances[1].

IV. — Organisation intérieure et Rôle général du Cabinet. — Les caractères essentiels du gouvernement parlementaire se retrouvent dans le ministère belge : responsabilité politique devant les Chambres et devant le Roi, union intime et accord sincère sur un programme commun de gouvernement et, par conséquent, solidarité de tous les membres.

La responsabilité des ministres devant le Roi est plus réelle et plus sérieuse en Belgique que dans le Royaume-Uni ; car l'influence du Souverain y est restée moins précaire et plus accentuée dans le domaine politique. C'est ainsi que le Roi des Belges a pu, comme nous le verrons, redemander parfois leur portefeuille à certains ministres et même renvoyer le Cabinet tout entier. Il est inutile de dire que la responsabilité devant les Chambres n'en reste pas moins la plus importante et la mieux garantie. Le droit de révocation des ministres est dans la main du Roi une arme dont il doit faire usage avec beaucoup de circonspection, un pouvoir réservé pour les circonstances extraordinaires.

Les ministres sont unis entre eux par une entière

1. — *Moniteur Belge* du 17 juillet 1870.

communauté de vues politiques. Cependant, durant les premières années du nouveau régime, bien des hommes politiques ont rigoureusement combattu l'homogénéité des ministères. Les Catholiques et les Libéraux s'étaient unis pour renverser le gouvernement hollandais et certains, frappés des heureux résultats de l'Union, voulaient la maintenir à tout prix. Les partis n'avaient d'ailleurs encore aucune organisation, et la délimitation entre eux n'était pas nettement tracée. A cette époque, le Cabinet n'était pas homogène en ce sens que Catholiques et Libéraux se côtoyaient au banc ministériel, mais cela n'empêchait pas les ministres d'être fortement unis[1]. Les querelles intérieures des partis étaient alors entièrement délaissées devant l'importance capitale des questions internationales. Et c'était sur le programme de politique extérieure, le seul qui passionnât les esprits et qui occasionnât des divisions profondes dans le Parlement, que les Cabinets se formaient et fondaient leur accord. Dès que la paix fut définitivement conclue avec la Hollande, on put voir que l'ère des ministères mixtes était close et que l'homogénéité politique allait s'imposer désormais comme une condition essentielle à tous les Cabinets.

1. — Ce que l'on prétendait exclure, c'était la politique de parti avec ses luttes irréconciliables et permanentes. Mais tous voulaient un ministère fortement uni, ayant un programme bien précis sur les questions à l'ordre du jour. Comme celles-ci divisaient bien moins les partis entre eux que les différents membres de chaque parti, le ministère devait chercher un appui sur les deux côtés de la Chambre. Même alors, ce que les adversaires du Cabinet lui reprochèrent avec le plus d'énergie, c'était le manque d'unité. — Voir notamment à ce sujet les discussions de la Chambre des Représentants dans ses séances des 4, 5, 6 et 7 décembre 1839. *Moniteur Belge*, nos du 5 au 8 décembre.

Ni la Constitution ni la loi n'ont créé ni organisé le conseil des ministres, mais toutes deux en ont cependant reconnu l'existence. Le Cabinet n'a pas reçu en général les pouvoirs formels et le rôle officiel d'un corps constitué : ses délibérations n'ont d'ordinaire par elles-mêmes aucune valeur juridique. Cependant les actes officiels n'affectent pas une ignorance complète à son égard et plus d'un est précédé de la formule : « le conseil des ministres entendu. » Bien plus, la Constitution et la loi ont parfois fait directement appel à l'intervention du conseil des ministres, afin d'imposer à tous les membres du gouvernement la responsabilité de certains actes qui étaient considérés comme particulièrement graves ou qui requéraient des garanties spéciales. Aux termes de l'article 79 de la Constitution, « à dater de « la mort du Roi et jusqu'à prestation de serment de « son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs « constitutionnels du Roi sont exercés au nom du peuple « belge par les Ministres réunis en conseil et sous leur « responsabilité ». — La loi du 29 octobre 1846, qui a organisé la cour des comptes, exige que toute ordonnance de paiement soit visée par cette cour avant d'être acquittée par le Trésor ; en cas de refus de visa, il faut une décision du conseil des ministres pour qu'il puisse être passé outre au paiement. — La loi sur la police des étrangers, loi temporaire renouvelée périodiquement, exige également une délibération du conseil des ministres pour toute expulsion d'un étranger du territoire belge. — Enfin, le projet de Code de procédure pénale déjà adopté par les deux Chambres confère au conseil des ministres le droit d'ordonner aux

parquets de ne tenir aucun compte des injonctions des cours d'appel relatives à l'ouverture de poursuites criminelles.

Toujours est-il qu'en dehors de certains cas spéciaux, le Cabinet n'est pas connu de la loi. Aucun règlement ne fixe son organisation ni sa compétence ; des usages essentiellement variables et peu précis, de simples conventions plus ou moins expresses entre ses membres règlent tous les détails de sa constitution. Il se réunit ordinairement sous la présidence du Premier Ministre ; mais s'il s'agit de discuter des questions particulièrement graves, le Roi, sur la proposition du chef de Cabinet ou même parfois spontanément, réunit les ministres en conseil pour délibérer avec lui. Les délibérations sont secrètes et il n'en est pas tenu de procès-verbal, même lorsque l'intervention du conseil est expressément requise par la loi [1]. Le but des discussions est évidemment de chercher à établir l'accord entre tous plutôt que d'imposer à une minorité les décisions d'une majorité. En dehors des cas spéciaux prévus par la loi, aucune règle ne détermine quelles affaires les ministres doivent porter devant le conseil ; cela dépend de l'importance et de l'intérêt qu'elles présentent et de leurs rapports plus ou moins étroits avec la politique générale du gouvernement.

Le Premier Ministre est celui qui a été chargé par le Roi de constituer le Cabinet. Il se réserve parmi les départements celui qui lui convient le mieux, sans que

1. — En 1831, le Régent avait nommé un secrétaire du conseil des ministres, mais celui-ci cessa ses fonctions dès l'avènement de Léopold Ier et le poste fut supprimé en [illegible].

sa qualité l'oblige à choisir l'un plutôt que l'autre [1]. Le titre de Premier Ministre n'est pas un titre officiel et ne confère donc aucun pouvoir légal. Cependant, le 27 février 1831, par arrêté du Régent, M. de Gerlache avait été nommé Président du conseil des ministres ; mais, en désaccord avec ses collègues, il se retirait huit jours après. Depuis lors cette dignité ne fut plus jamais attribuée à un membre du Cabinet par un acte officiel.

Le Premier Ministre est, en Belgique comme en Angleterre, le premier conseiller du Roi et le *leader* du Parlement. Il préside les séances du Cabinet en l'absence du Roi, dirige et contrôle l'action de ses collègues ; avec leur aide, il donne l'impulsion aux travaux parlementaires et guide l'activité des Chambres. Toutefois son influence, si on la compare à celle du Premier Ministre anglais, semble quelque peu atténuée. Les partis belges, plus unis et plus compactes, divisés par des programmes plus précis et plus tranchés, ne sentent pas autant le besoin de subir l'impulsion d'un homme pour maintenir l'unité de leurs efforts. On ne peut dire qu'il y ait en Belgique des hommes nécessaires ou même des hommes absolument prépondérants. Un *leader* parlementaire, quel que soit son prestige, ne peut guère espérer faire dévier les deux courants politiques si nettement tracés, il doit borner son ambition et ses efforts à en modérer ou à en accélérer la marche.

Le ministère belge, appuyé d'une part sur le Roi,

1. — Le hasard a fait que le portefeuille des Finances est celui qui depuis trente ans a été choisi le plus souvent par le Premier Ministre.

d'autre part sur les deux Chambres, trouvant dans son union même et dans la solidarité qui enserre tous ses membres, un nouvel élément de force et d'influence, dirige l'activité de tous les organes politiques. En toute vérité il est le gouvernement. Il exerce le pouvoir exécutif au nom du Roi et sous son autorité, en même temps que sous le contrôle du Parlement. Il donne l'impulsion au pouvoir législatif par le droit d'initiative, le guide et le dirige par l'intervention constante et autorisée des ministres dans la préparation des lois. Il maintient l'harmonie entre les deux pouvoirs et sa constitution même est un gage de l'union qui existe entre eux.



CHAPITRE II

LES MINISTRES ET LE ROI [1]

Le Roi des Belges n'a jamais prétendu exercer personnellement les pouvoirs que lui conféraient les textes constitutionnels. Il n'a pas tenté de prendre la direction du gouvernement sous prétexte que la Constitution lui attribuait une part du pouvoir législatif et lui réservait le pouvoir exécutif. Il a laissé constamment ce soin aux ministres qu'appuyait le Parlement et s'est contenté de jouer le rôle de modérateur et de conciliateur que le Congrès national lui avait indiqué. Cependant, l'autorité royale n'a pas subi en Belgique une dépression aussi profonde qu'en Angleterre; elle y est restée plus active et plus intense. Tout en laissant au ministère l'initiative et la décision, le Souverain apporte à tout ce qui touche au gouvernement une attention soutenue et toujours inquiète. Son autorité est, du reste, variable et secrète et la difficulté subsiste toujours d'en fixer avec précision la mesure exacte.

Comment se fait-il qu'une dynastie récemment implantée, dont les origines populaires sont connues de tous et dont les chefs n'ont jamais exercé que les

---

1. — Th. Juste, *Leopold I, roi des Belges, d'après des documents inédits*, 2 vol., passim.

pouvoirs étroitement mesurés des monarques parlementaires, soit parvenue à acquérir plus d'influence que n'en a pu conserver une vieille dynastie nationale, fermement établie, héritière de rois puissants ? Ce fait tient sans doute en partie à ce que les prérogatives du Roi des Belges, expressément inscrites dans des textes précis, sont mieux garanties contre toute contestation et s'imposent plus clairement à l'esprit du peuple. Un droit basé sur la coutume se modifie insensiblement avec l'état social, reste toujours vague et douteux ; un droit qui repose sur une loi écrite est essentiellement immuable, précis, incontestable et conserve sa vigueur, quoiqu'il n'en soit pas fait usage. Peut-être la base étroite sur laquelle repose le Parlement belge contribue-t-elle aussi à maintenir l'influence royale. Les Chambres élues par un corps électoral trop restreint peuvent paraître parfois en contradiction avec la véritable opinion publique. Et il arrive des circonstances où le Roi peut être amené à croire trouver la preuve de cette opposition dans des mouvements factices, organisés par un groupe politique, ou dans des manifestations de corps électoraux plus étendus.

Mais la cause principale de cet accroissement de l'autorité royale réside dans le caractère et dans les capacités des princes qui ont occupé le trône depuis la fondation du royaume de Belgique. La maison de Hanovre n'a fourni à l'Angleterre, durant plus d'un siècle, que des souverains médiocres, pour ne pas dire plus. De Georges Ier à Guillaume IV, aucun n'a montré d'aptitudes sérieuses pour le gouvernement ; plus d'un même n'a laissé que de mauvais souvenirs. La reine

Victoria a certes mérité l'affection et le respect du peuple, autant par ses vertus privées que par son tact et sa loyauté politiques. Mais une Reine, à moins qu'elle ne soit une Elisabeth, n'apporte pas au gouvernement une attention aussi soutenue, ni une énergie aussi décidée que peut le faire un Roi. Pour imposer son expérience, pour établir son autorité, il semble qu'elle doive faire preuve de capacités extraordinaires. La Belgique, au contraire, a eu l'heureuse chance de vivre sous deux princes respectueux de l'esprit constitutionnel, mais qui prenaient un grand intérêt aux affaires de l'Etat, qui ne reculaient pas devant les travaux, les soucis et les responsabilités du gouvernement. Le régime parlementaire laisse à tous ceux qui doivent y coopérer le moyen de s'y faire une place plus ou moins large et c'est surtout à eux-mêmes que les Rois des Belges ont dû l'influence particulièrement sensible dont ils ont pu disposer.

Nous avons déjà vu comment le Souverain peut intervenir dans le choix des ministres. Certes, il a rarement à désigner le chef du Cabinet, et même, s'il peut parfois choisir entre deux ou trois rivaux, il n'a point par cela seul le pouvoir d'imprimer une orientation nouvelle à la politique du gouvernement. Il peut tout au plus choisir entre des nuances peu dissemblables. La liberté du Roi était plus grande dans la première période du régime constitutionnel, lorsque les partis n'étaient pas organisés. Il choisissait alors constamment ses ministres parmi les hommes modérés des deux partis, quoique ceux-ci eussent parfois bien des difficultés à se maintenir au pouvoir. Plus tard même, et à plusieurs reprises, Léopold Ier eut l'occasion de montrer

nettement ses préférences politiques par le choix de son Premier Ministre [1]. Ainsi on le vit, en 1841, se tourner vers le parti unioniste, et plus tard encore, en 1843 et 1844, écarter du pouvoir le parti libéral en la personne de M. Rogier, dont il rejetait le programme. En 1857, après avoir soutenu énergiquement le ministère De Decker aux moments les plus critiques, il abandonna la droite qui avait la majorité dans les deux Chambres et confia le pouvoir, avec le droit de dissoudre le Parlement, aux chefs du parti libéral.

Les rapports entre le Roi et ses ministres doivent être marqués par une confiance réciproque. Le Souverain a le droit incontestable d'être mis au courant par ses conseillers de toutes les affaires du gouvernement, de leur exprimer son opinion sur tous les sujets qui lui sont soumis, et ainsi de les encourager ou de les avertir, de leur donner son approbation ou de leur exposer ses objections. Quels effets peuvent avoir ces encouragements et ces avertissements dans la bouche royale, nous l'avons vu à propos de l'Angleterre, et nous avons montré également alors les causes qui assurent même aux simples expressions des sentiments du Roi une grande influence. Mais en Belgique les princes qui ont régné jusqu'à présent possédaient une expérience et une compétence reconnues par tout le monde. Eloignés impartialement des luttes des partis, ils ont pris généralement un intérêt des plus vif et une part des plus active au gouvernement ; ils ont pu apporter dans les discus-

1. — Ch. Woeste. — *Le Roi Léopold I, sa politique*, dans *Vingt ans de polémique*, vol. I, pp. 1-34.

sions du conseil et dans les entretiens privés une éloquence particulièrement persuasive, et la pratique constitutionnelle ne les a point privés du droit de provoquer la démission du Cabinet.

Aussi les ministres belges doivent-ils avoir pour les opinions du Roi plus de considération que leurs collègues anglais. Si ses simples avis ne sont pas écoutés, le Souverain peut trouver dans une inertie calculée le moyen d'exercer son pouvoir modérateur. Parfois il hésite à donner son approbation à certains actes d'administration, parfois il arrête directement par le refus de sa signature certains projets inspirés par l'esprit de parti, qui violent les droits de la minorité au profit de certains intérêts de la majorité. Mais toujours, quel que soit le mode de son intervention dans les affaires intérieures : simples avis, inertie calculée ou résistance directe, il cherche à modérer la politique du gouvernement et à lui imposer des mesures transactionnelles.

Dans certains domaines qui échappent généralement aux querelles des partis, le Roi ne se contente pas de ce rôle modérateur. C'est ainsi qu'il prête une attention toute particulière aux relations de la Belgique avec les pays étrangers et à la direction de la politique extérieure. Chacun sait aujourd'hui quelle part importante Léopold I[er] prit personnellement aux longues négociations qui ont abouti à l'admission de la Belgique au nombre des États européens et combien il a contribué à sauvegarder son indépendance plusieurs fois menacée. Léopold II, tout en veillant à maintenir et à fortifier la neutralité du royaume, a tourné son attention vers le développement des relations commerciales de la Bel-

gique avec les pays lointains et vers la création de nouveaux débouchés; il n'a manqué aucune occasion de réveiller ses sujets de la torpeur où les a plongés une prospérité longue et paisible.

Les Belges, confiants dans la garantie des puissances européennes, habitués à la paix, n'ayant ni ambitions conquérantes à satisfaire, ni échecs à venger, montrent toujours peu d'empressement à pourvoir à la défense du pays. Toute amélioration et toute extension des forces militaires sont accueillies par une vive opposition et chaque parti se soucie peu d'encourir l'impopularité qu'elles suscitent. Le Roi a pris à tâche de vaincre cette apathie et cette résistance et l'on peut dire que les réformes militaires sont dues généralement à ses efforts. Ici il n'est plus le modérateur, il est l'initiateur par excellence : tout ce qui touche à l'organisation de la défense du pays a reçu de lui la première impulsion. Par ses instances, par ses sollicitations, par ses résistances et par ses concessions habilement calculées, il a amené successivement chaque parti à coopérer à la consolidation des institutions militaires. Parfois même, lorsqu'il rencontrait dans le Parlement des résistances invincibles à ses projets, il a profité de quelque circonstance solennelle pour préconiser hautement devant la nation les réformes qu'il jugeait nécessaires [1].

Le Roi communique directement avec le chef du Cabinet pour tout ce qui concerne la direction générale du gouvernement et avec chaque ministre pour les

1. — Il n'est pas besoin de dire qu'en bonne théorie constitutionnelle ces démonstrations doivent se faire d'accord avec le Cabinet.

affaires spéciales de son département. L'usage n'exclut pas d'une façon aussi absolue qu'en Angleterre les communications du Roi avec les personnages politiques qui ne font point partie du ministère. Il semble même que la règle qui proscrit les entrevues particulières entre le Souverain et les députés de l'opposition n'a pas toujours été strictement respectée. Pas plus que la Reine d'Angleterre, le Roi des Belges n'est tenu d'ailleurs de se contenter de ses seules lumières pour apprécier la politique de son gouvernement. Il a trouvé parfois dans son entourage immédiat quelque conseiller sûr, étranger aux luttes des partis et s'inspirant des intérêts de la royauté et du pays [1].

Les officiers de la maison royale et le haut personnel attaché au service du Souverain ne partagent pas la bonne ou la mauvaise fortune des ministères. Ces postes sont considérés comme n'ayant aucun rapport avec le mouvement politique.

Le Roi des Belges a pu, à plusieurs reprises, provoquer la retraite du Cabinet pour des raisons d'ordre politique. Dès 1834, le ministère Lebeau-Rogier en fit l'expérience. Les ministres avaient victorieusement repoussé les attaques les plus violentes de l'opposition, ils avaient reçu de la Chambre plusieurs votes non équivoques de pleine confiance et paraissaient solidement etablis au pouvoir, lorsqu'ils annoncèrent tout à coup qu'ils avaient démissionné. On n'apprit que plus tard la cause de cette brusque retraite. Le ministre de la Guerre, le général Évain, avait semblé à ses collègues

---

1 — Tel fut notamment le rôle que joua longtemps M. J. Van Praet.

manquer de fermeté vis-à-vis de l'opposition qui attaquait le Cabinet sans mesure et sans pitié. Les autres membres du gouvernement demandèrent au Roi la démission du général et devant le refus qu'ils essuyèrent ils prirent le parti de se retirer.

La démission du cabinet De Decker, en 1857, est souvent aussi considérée comme un exemple de l'exercice de la prérogative royale. Cette façon d'envisager les événements qui se produisirent alors n'est pas tout à fait exacte. Le Roi prit sans doute à cette époque une grave initiative, mais il ne demanda, ni ne provoqua la démission de ses ministres. En mai 1857, la discussion d'un projet de loi sur la charité avait occasionné des troubles assez graves à Bruxelles. La session, d'abord ajournée, fut close le 13 juin et le Roi exprimait alors à ses ministres le désir de continuer à veiller avec eux aux intérêts du pays. Mais les élections communales qui eurent lieu en octobre suivant furent défavorables aux partisans du ministère dans la plupart des grandes villes. La majorité des ministres, contrairement à l'avis même du Roi, crut voir dans ces élections un désaveu de sa politique et le Cabinet présenta sa démission. Léopold Ier insista auprès de M. De Decker pour le faire revenir sur sa détermination ; celui-ci hésitait et délibérait avec quelques amis politiques, lorsque le Roi lui fit annoncer qu'il venait de former un Cabinet libéral.

Le ministre démissionnaire de 1857 devait encore être fatal au Cabinet conservateur de 1870. M. De Decker, homme d'une intégrité et d'une honorabilité incontestables, avait été administrateur de sociétés finan-

cières dont la mise en liquidation avait excité un certain émoi habilement exploité et grossi par le parti libéral. Le ministère eut l'imprudence de le nommer en 1871 gouverneur du Limbourg; des interpellations violentes à la Chambre provoquèrent de nouveau des troubles à Bruxelles, et la police de la capitale mit une incroyable faiblesse, pour ne pas dire plus, à les réprimer. Le Roi tenta vainement d'obtenir du Cabinet la retraite du ministre de l'Intérieur. Et comme la droite du Parlement refusait toute transaction devant l'émeute, il redemanda aux ministres leurs portefeuilles. Toutefois, il ne remit pas le pouvoir aux chefs du parti adverse et un nouveau Cabinet conservateur fut constitué.

En 1884, le parti catholique avait repris le pouvoir à la suite de succès électoraux qui lui donnaient une majorité inconnue jusque-là dans les deux Chambres. Mais ses adversaires, reprenant leur ancienne tactique, cherchèrent à agiter le pays à propos d'une nouvelle loi scolaire. Les Conservateurs commirent encore une fois une imprudence qui fut fatale au ministère. Rendus présomptueux par les succès inespérés qu'ils avaient remportés dans les élections législatives, ils engagèrent la lutte dans toutes les grandes villes aux élections communales. Leurs échecs firent croire un instant qu'ils avaient perdu du terrain dans l'opinion publique, quoiqu'il n'en fût rien. Le Roi profita de cet incident pour chercher à calmer l'agitation en demandant la démission des deux ministres les plus attaqués par l'opposition. Le Premier Ministre ne voulut pas accéder à cette demande et se retira; les autres membres du Cabinet entrèrent dans une nouvelle combinaison ministérielle.

Si nous exceptons le premier cas, qui date d'une époque où les partis n'étaient pas encore formés, nous remarquons que l'initiative du Roi s'est toujours produite au détriment du parti conservateur, à l'occasion de manifestations et de troubles dans la rue habilement entretenus par ses adversaires et aussi à la suite d'élections communales dont la signification était, au fond, fort problématique.

CHAPITRE III

LES MINISTRES ET LES CHAMBRES

I. — **Organisation et Pouvoirs des Chambres.** — Les deux Chambres belges ont la même origine : elles sont élues par les citoyens qui paient à l'État vingt florins (42 fr. 32) d'impositions directes. Cette base électorale, qui donne à la Belgique 135.000 électeurs sur une population de plus de six millions d'habitants, est aujourd'hui considérée comme beaucoup trop étroite. Tous les partis admettent la nécessité d'une large extension du droit de suffrage, et la revision de cette disposition constitutionnelle n'est plus qu'une question de temps.

Le Sénat ne se distingue de la Chambre que par le nombre plus restreint de ses membres, par les conditions particulières d'éligibilité qui leur sont imposées, et par la durée plus longue de leur mandat. La Chambre compte un député par quarante mille habitants, ses membres sont élus pour quatre ans parmi les Belges âgés de vingt-cinq ans accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques. Pour être éligible au Sénat, il faut être âgé de quarante ans au moins et payer mille florins, — soit plus de deux mille francs, — d'impositions directes au profit de l'État. Les sénateurs sont élus pour huit ans et leur nombre est fixé à la moitié

de celui des représentants. En dehors des cas de dissolution, les Chambres sont toujours renouvelées par moitié.

« Le membre de l'une ou de l'autre Chambre, nommé « par le gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, « cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses « fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection [1]. » Cette disposition constitutionnelle oblige les ministres nouvellement nommés à se représenter devant leurs électeurs. En 1848, une loi s'est montrée plus sévère encore que la Constitution : elle a créé une incompatibilité absolue entre tout emploi salarié par l'État et le mandat de représentant et de sénateur : elle n'a fait d'exception qu'en faveur des chefs des départements exécutifs [2].

« Les Chambres se réunissent de plein droit chaque « année, le deuxième mardi de novembre, à moins « qu'elles n'aient été antérieurement réunies par le « Roi [3]. » Le gouvernement peut convoquer extraordinairement les Chambres chaque fois qu'il le juge à propos. Il peut les ajourner, mais une seule fois dans la même session et pourvu que l'ajournement n'excède pas le terme d'un mois. Il peut les dissoudre simultanément ou séparément, mais il doit, dans l'acte même de dissolution, convoquer les électeurs dans les quarante jours et les Chambres nouvelles dans les deux mois.

La Chambre des Représentants est divisée en six sections, dont les membres sont renouvelés chaque mois

---

1. — Constitution, art. 36.
2. — Loi du 26 mai 1848.
3. — Constitution, art. 70.

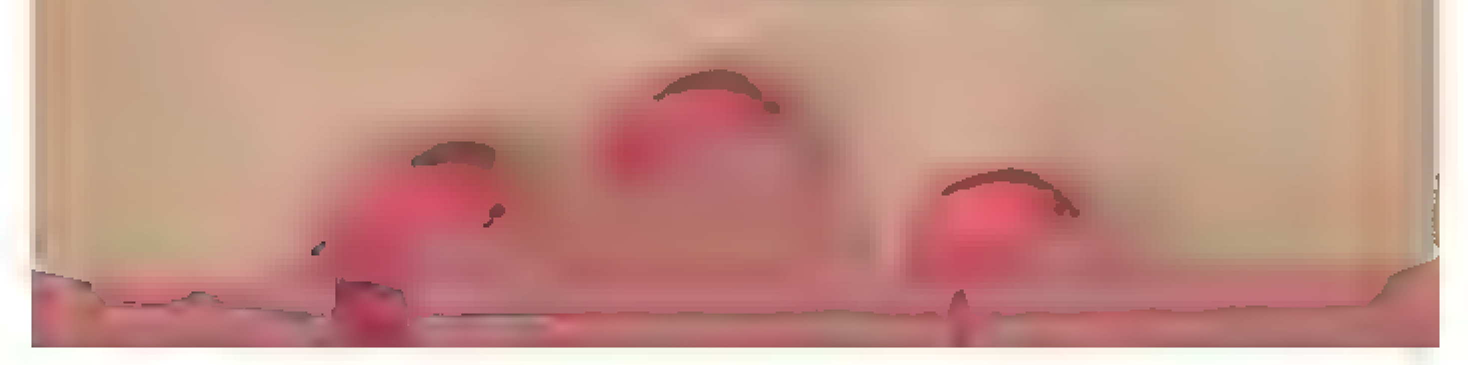
par la voie du sort. Elles discutent les projets qui leur sont renvoyés, mais leurs délibérations ne sont généralement pas très approfondies. Chacune d'elles nomme un rapporteur qui la représente à la section centrale. Celle-ci fait l'étude détaillée des projets et présente un rapport qui servira de base aux délibérations. Au commencement de chaque session, la Chambre nomme au scrutin de liste deux commissions permanentes composées de sept membres au moins : la commission des finances et des comptes, la commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Chaque section nomme tous les mois un de ses membres qu'elle délègue à la commission des pétitions. Enfin, la Chambre peut instituer des commissions spéciales, soit élues au scrutin, soit désignées par le sort, soit nommées par le Président, pour délibérer sur les propositions qui lui sont soumises.

Le Sénat n'a pas adopté cette organisation. Dès l'ouverture de la session, il se divise en sept commissions dont les membres sont élus au scrutin de liste et qui correspondent chacune à un département ministériel. Ce sont ces commissions qui préparent l'étude des projets de loi : elles nomment pour chaque affaire un rapporteur. Chacune d'elles délègue deux de ses membres pour former la commission du budget et nomme également un membre des commissions permanentes des pétitions et des naturalisations. Une commission permanente d'agriculture, de commerce et d'industrie est élue directement par le Sénat ; les neuf membres qui la composent sont choisis de telle sorte que chaque province y soit représentée.

Les Chambres belges ont les droits les plus étendus et les mieux garantis : pouvoir législatif avec droit d'initiative et d'amendement ; — vote annuel des budgets, de tous les impôts, des emprunts et de toute gratification à charge du Tresor public, contrôle sérieux de toute la gestion des finances ; — pouvoirs sur la politique extérieure, approbation des traités de commerce et de tous autres qui pourraient modifier les limites territoriales de la Belgique, changer les lois du pays, grever l'État ou lier individuellement des Belges ; — pouvoirs de contrôle sur l'administration générale du royaume, avec le droit de mettre les ministres en accusation ; — vote annuel du contingent de l'armée.

Les deux Chambres ont généralement des pouvoirs égaux et identiques. Cependant, les projets relatifs aux recettes ou aux dépenses de l'Etat et au contingent de l'armée doivent être présentés en premier lieu devant la Chambre des représentants. Celle-ci a seule le droit de mettre les ministres en accusation et de nommer les membres de la Cour des comptes. Le Sénat, de son côté fait les présentations aux places vacantes de conseiller à la Cour de cassation.

Quoique élues par le même corps électoral, les deux assemblées n'exercent pas la même influence dans le gouvernement de la Belgique. Le Sénat, privé par la condition de cens du concours de presque tous les chefs politiques, moins nombreux et investi d'un caractère plus aristocratique, ne peut prétendre diriger le mouvement politique C'est avant tout une chambre de revision ; parfois aussi, mais bien rarement, il trouve l'occasion d'exercer une sorte de pouvoir modérateur.



Avant que les partis ne fussent organisés, le Sénat a cependant fait sentir plus vivement sa puissance. En 1841, le ministère auquel la Chambre venait de manifester sa confiance dut se retirer à la suite d'une adresse au Roi votée par le Sénat et blâmant la politique du gouvernement. En 1851, on vit encore le Sénat rejeter une loi sur les successions à propos de laquelle se posait la question de Cabinet. Mais aujourd'hui que les partis sont fortement unis et que la même majorité se retrouve régulièrement dans les deux assemblées, le Sénat obéit à l'impulsion donnée par l'autre Chambre.

II. — **Les Partis politiques.** — Les deux grands partis qui se disputent la majorité au Parlement belge ne datent point de l'introduction du nouveau régime constitutionnel. Déjà à la fin du siècle dernier, une division s'était opérée dans la nation. Tandis que le peuple restait fermement attaché à la foi catholique et à ses anciennes traditions, la bourgeoisie des villes s'était en grande partie laissée gagner par les théories des encyclopédistes français. La révolution brabançonne montra pour la première fois l'opposition irréconciliable des deux groupes. D'un côté le peuple, conduit par Van der Noot, avait secoué la domination autrichienne pour la sauvegarde de ses vieilles franchises et le maintien de ses anciennes traditions; de l'autre Vonck et ses partisans voulaient profiter des événements pour abolir l'ancienne constitution et fonder un nouveau régime sur le principe de la souveraineté populaire.

Après avoir sommeillé sous les divers régimes français, les deux partis se retrouvèrent aux États Géné-

raux de La Haye. Malgré les nombreux intérêts communs qu'ils avaient à défendre contre la politique néfaste du gouvernement hollandais, les représentants de la Belgique luttèrent plus d'une fois les uns contre les autres, surtout dans les questions qui touchaient au culte et à l'enseignement. Mais en 1828 un mouvement profond se dessina dans l'opinion et poussa les deux groupes vers la réconciliation. Catholiques et Libéraux, sentant la nécessité d'opposer au Roi et à ses ministres la résistance énergique de toutes les forces belges, contractèrent une alliance qui fut loyalement respectée et qui trouva sa récompense dans l'heureux succès de la Révolution de 1830. Les programmes mêmes des deux partis se confondirent : les Libéraux acceptèrent franchement les libertés des cultes, de l'enseignement et des associations pour lesquelles combattaient les Catholiques, et ceux-ci demandèrent à leur tour la liberte de la presse, la responsabilité ministerielle, l'institution du jury, que les Libéraux avaient inscrites en tête de leur programme.

Cette fois, les Belges ne se divisèrent pas après leurs premiers succès. A part les tentatives d'une fraction peu importante pour restreindre la liberté de l'Eglise, le Congrès National n'offrit guère de traces des anciennes divisions. La Constitution fut l'œuvre de tous, et, lorsqu'un principe donna naissance à des discussions ardentes, on vit presque chaque fois les Libéraux et les Catholiques se mêler dans la majorité et dans la minorité.

L'union et la confusion des partis politiques persistèrent après l'établissement de la nouvelle royauté.

Jusqu'en 1839 la position précaire de la Belgique donnait aux affaires extérieures une importance telle que les questions de politique intérieure étaient nécessairement laissées à l'arrière-plan. A cette époque, l'existence des deux opinions ne se manifestait que par certaines polémiques de la presse. Dans les assemblées législatives on ne parlait guère de Catholiques et de Libéraux ; on ne distinguait que les belliqueux et les pacifiques, ou, comme on disait alors, les *verts* et les *secs*, ceux-ci toujours fidèles au gouvernement, ceux-là toujours en tête de l'opposition. Mais ces groupes n'étaient pas des partis fermés et n'avaient pas même l'ombre d'une organisation. Un grand nombre de représentants n'appartenaient catégoriquement à aucune des deux fractions, ou passaient de l'une à l'autre suivant les circonstances.

Cette absence de partis organisés empêcha la constitution de cabinets homogènes et amena la formation de divers ministères mixtes. Mais ceux-ci n'eurent point la vie facile et cette période de l'histoire constitutionnelle se distingue par la fréquence et l'intensité des crises ministérielles[1].

Lorsque la paix fut définitivement conclue avec la Hollande, un groupe important parmi les Libéraux voulut mettre fin à la politique « unioniste ». Il réclama l'institution de ministères homogènes et soutint la nécessité de poursuivre une politique résolument libérale. La division avait été s'accentuant dans l'opinion pu-

1. — Balau, *Soixante-dix ans d'histoire contemporaine de Belgique*, pp. [illegible]

blique; dans les Chambres, les partis s'étaient à plusieurs reprises nettement séparés à propos de questions intérieures. L'organisation de l'enseignement, qui dès 1833 avait opéré une division tranchée dans un vote au Parlement entre Catholiques et Libéraux [1], devait hâter la scission définitive. Quoique le parti catholique, resté fidèle à la politique unioniste, soutint les derniers cabinets mixtes avec l'aide des Libéraux les plus modérés, il était manifeste que ce régime touchait à sa fin. En 1846 un Congrès réuni à Bruxelles constitua definitivement le parti libéral en lui donnant un programme précis. Les derniers Libéraux unionistes passèrent presque tous dans les rangs du groupe catholique.

Les partis en Belgique se distinguent par leur forte cohésion et leur stricte discipline. Sans doute l'union ne porte pas sur toutes les affaires politiques, elle ne va pas jusqu'a annihiler entièrement l'indépendance et l'initiative de chaque député. Si nous faisons même abstraction des questions libres, nous trouvons, surtout dans le parti liberal des nuances diverses, des tendances plus ou moins opposées ; mais les divergences se manifestent rarement dans les discussions parlementaires et plus rarement encore dans les votes. Les oppositions se combinent et se concilient presque toujours dans les réunions intérieures des partis. Chaque fois qu'une question politique est soulevée aux Chambres, la discussion se termine par un vote de droite contre

1. — Van den Peereboom, *Histoire du gouvernement representatif*, vol. 1, p. 167.

gauche. Il serait facile de citer les rares hommes politiques qui ont eu parfois le courage de se séparer dans quelque affaire importante du gros de leur parti. Le député qui ne veut pas suivre la ligne de conduite adoptée par ses amis préfère échapper aux récriminations par une absence calculée. Aussi depuis l'abandon de la politique unioniste les Cabinets sont-ils devenus particulièrement stables en Belgique. La Chambre ne renverse plus les ministères, elle laisse ce soin au corps électoral.

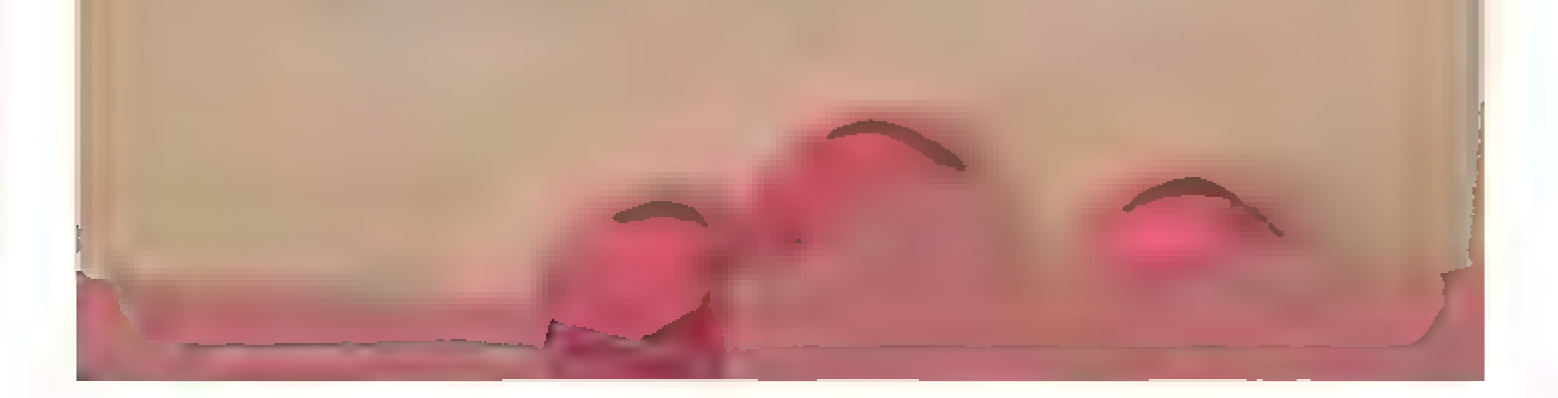
Cette union et cette discipline des partis s'explique d'ailleurs par leur organisation. Chacun d'eux se trouve représenté dans chaque circonscription électorale par une association permanente qui veille à l'inscription des électeurs, choisit les candidats, détermine les programmes, dispose de tous les moyens d'influence, et notamment de la presse. Ces associations locales, fédérées entre elles, obéissent à l'impulsion d'un comité central où siègent les chefs de chaque parti. Il y a ainsi deux hiérarchies d'associations rivales en dehors desquelles il est extrêmement rare qu'un candidat puisse espérer conquérir un mandat parlementaire.

Depuis vingt-cinq ans le parti libéral a vu naître et grandir dans son sein un groupe radical ou progressiste qui avait inscrit en tête de son programme la revision de la Constitution et l'extension du droit de suffrage. Après avoir provoqué des scissions et des luttes ardentes, à Bruxelles notamment, ce groupe semble aujourd'hui vouloir se constituer en parti distinct et autonome tout en restant l'allié du parti libéral.

L'extension du droit de suffrage accentuera encore

mentaire est d'abord communiquée aux sections et n'est lue devant l'assemblée que si une section au moins en a autorisé la lecture. Puis au jour fixé par la Chambre l'auteur développe les motifs de son projet ; la discussion est ouverte immédiatement après cet exposé et par un vote par la Chambre le prend en considération, l'ajourne ou déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Une fois prise en considération, la proposition est renvoyée aux sections ou à une commission spéciale et elle suit dorénavant la même procédure que les projets ministériels. La Chambre ne refuse guère la prise en considération que si elle voit dans la proposition une simple manœuvre destinée à susciter des embarras au gouvernement, et si celui-ci réclame ce rejet.

Quoique l'initiative parlementaire, moins entravée par les règlements, s'exerce plus fréquemment et plus efficacement aux Chambres belges qu'au Parlement anglais, les ministres sont néanmoins les principaux promoteurs de l'activité législative. Comme chefs du gouvernement, ils déposent presque tous les projets qui touchent à l'organisation administrative, ou qui règlent des matières importantes et exigent de longs et difficiles travaux de préparation. Comme chefs de la majorité c'est à eux qu'il appartient de traduire en propositions de loi les aspirations de leur parti. Aussi les lois dues à l'initiative parlementaire sont-elles nécessairement moins nombreuses, simples, courtes et généralement étrangères aux querelles politiques. Encore parmi elles faut-il en voir qui ont été présentées à l'instigation ou avec l'approbation du gouvernement et auxquelles celui-ci, par tactique ou par prudence, a



préféré ne pas donner l'étiquette ministérielle. Lorsqu'il s'agit de réglementer une matière difficile ou complexe, le gouvernement fait souvent appel pour la rédaction des projets au concours d'hommes qui peuvent ne pas appartenir au Parlement, mais qui présentent des garanties spéciales de compétence. C'est ainsi qu'il a institué des commissions pour la revision des codes et pour les lois sociales.

Les sections n'accordent ordinairement aux propositions qui leur sont renvoyées qu'un examen superficiel. Après une séance très courte et généralement peu suivie, elles se hâtent de nommer leurs délégués à la section centrale. Celle-ci fait du projet une étude complète et approfondie : après une première discussion générale, elle examine successivement les articles, les adopte, les amende ou les rejette, et nomme son rapporteur. Il est rare qu'un projet sorte de ses mains absolument intact; elle n'échappe guère à la tentation d'y mettre du sien. Toutefois c'est sur le texte du projet primitif que la Chambre sera appelée à voter; les modifications proposées par la section centrale sont considérées comme des amendements à ce projet.

Les réunions de la section centrale sont closes; il n'est fait d'exception qu'en faveur des auteurs de la proposition discutée, qui peuvent y assister avec voix consultative. Le gouvernement n'y est pas représenté et ne prend aucune part directe à ses travaux, même lorsqu'ils portent sur des projets ministériels. Les ministres sont exclus de ces séances et ils n'y assistent que sur la demande même de la section, lorsque celle-ci désire recevoir d'eux des renseignements ou des explications. Ils

y comparaissent comme de simples témoins, sans prendre part à la discussion, et se retirent dès qu'ils ont répondu aux questions qui leur ont été posées.

Devant la Chambre une première discussion s'ouvre d'abord sur le principe et sur l'ensemble de la proposition. Lorsqu'elle est terminée, le président en prononce la clôture sans demander à l'assemblée aucun vote, ni aucune décision. Les articles sont alors mis successivement en délibération avec les amendements qui s'y rapportent. Tout représentant peut proposer des amendements que la Chambre doit discuter, s'ils sont appuyés par cinq membres. Elle peut les adopter ou les rejeter immédiatement, ou les renvoyer à l'examen soit des sections, soit de la section centrale. Si tous les articles ont été adoptés sans modification, la Chambre vote sur l'ensemble du projet et le transmet au Sénat. Si des articles ont été amendés ou rejetés, ils sont soumis à une seconde discussion, dans laquelle on ne peut plus présenter que des amendements motivés par la modification ou le rejet des articles primitifs. Le vote définitif sur l'ensemble suit cette seconde discussion.

Les ministres exercent naturellement dans les délibérations une influence prépondérante, mais peut-être moins assurée que celle de leurs collègues anglais. Ils trouvent toujours un concurrent et parfois même un adversaire dans le rapporteur de la section centrale, dont la parole ne peut manquer d'avoir un certain poids, à raison de l'étude spéciale qu'il a dû faire de la loi proposée. Sans doute la section centrale, qui est aussi l'émanation de la majorité, marche d'accord avec le ministère et le soutient dans tous les débats politiques.

Mais dans les projets qui ne soulèvent pas de questions débattues entre les partis, elle introduit souvent des modifications plus ou moins importantes, bouleverse peut-être même le système du gouvernement et lutte ouvertement contre lui. Et entre ces deux autorités qu'elle a choisies et dans lesquelles elle a confiance, le ministère et la section centrale, la Chambre se trouve hésitante et suit l'une ou l'autre, suivant les circonstances.

Cependant ce n'est pas dans l'intervention de la section centrale qu'il faut chercher l'origine de ces dispositions incomplètes ou obscures que l'on rencontre dans les lois. Les modifications qu'elle introduit sont généralement étudiées. Mais le danger provient des amendements peu approfondis qui surgissent au milieu de la discussion et que la Chambre accueille parfois avec un empressement regrettable, sans même les renvoyer aux sections. Les ministres ne montrent pas non plus toujours assez d'énergie pour les repousser. Ceux d'entre eux surtout qui ont été choisis en dehors du Parlement ont manqué d'autorité dans plusieurs circonstances et l'on en a vu suivre la Chambre dans tous ses caprices, au lieu de la guider et de la diriger.

Depuis que les partis sont organisés, le Sénat a rarement rejeté des projets votés par la Chambre, mais il lui arrive assez souvent de les amender, surtout lorsqu'ils ne touchent pas aux questions politiques. Si, par des amendements peu étudiés, les représentants ont bouleversé l'économie d'un projet, adopté des dispositions obscures, incomplètes ou peu conciliables l'une avec l'autre, le Sénat s'attache à remettre de l'ordre, de

la symétrie et de la précision dans la loi. Les conflits sont plus que rares entre les deux assemblées et la Chambre a presque toujours le bon esprit d'accepter l'œuvre corrigée et améliorée qu'on lui renvoie, ou du moins de chercher un système transactionnel.

Les ministres jouissent peut-être au Sénat d'une autorité mieux assise et en tout cas moins partagée dans la discussion des lois. Cette assemblée contient en effet moins d'hommes d'initiative et de haute capacité que leur activité porte à faire une étude approfondie de tous les projets. Les ministres n'y rencontrent guère dans leur majorité des chefs reconnus dont l'autorité s'impose. La minorité, d'autre part, n'apporte pas dans la discussion des lois l'unique préoccupation de faire au gouvernement une opposition tracassière. On voit ainsi des lois combattues violemment par l'opposition à la Chambre et votées à l'unanimité par le Sénat. Grâce à leur influence moins contestée sur la majorité et à la bonne volonté de la minorité, les ministres parviennent quelquefois à faire rétablir dans la loi des dispositions que la Chambre avait plus ou moins modifiées.

Le Roi peut incontestablement refuser sa sanction aux projets votés par les deux Chambres. C'est un droit que lui reconnaît formellement la Constitution et qui a été exercé plus d'une fois. Mais il n'en a jamais été fait usage que du consentement certain, quoique tacite, du Parlement et après un changement de ministère. En 1845 les Chambres avaient voté une loi frappant les céréales de droits exorbitants ; mais avant que le Roi ne l'eût sanctionnée, un revirement profond amené par la mauvaise récolte des blés et des pommes

de terre s'était opéré dans le Parlement et dans le pays. Il y avait eu précisément dans l'intervalle un changement de Cabinet et les nouveaux ministres ne présentèrent même pas le projet à la sanction royale [1]. En 1884 le ministère conservateur, amené au pouvoir par les élections de juin, trouva quelques projets, peu importants d'ailleurs, qu'il avait combattus dans la dernière session, et que le Roi n'avait pas encore sanctionnés. Cette fois la sanction fut expressément refusée, et la décision fut portée à la connaissance du public par un arrêté royal.

V. — Rôle des Ministres dans la Préparation des Budgets. — La Constitution a précisé avec une attention toute spéciale les droits des Chambres en tout ce qui touche aux finances du pays [2]. Aucun impôt ni aucune rétribution quelconque ne peuvent être établis au profit de l'État que par le pouvoir législatif; lui seul peut accorder des exemptions en ces matières. Les impôts doivent être votés annuellement et les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. Chaque année, les Chambres sont appelées à voter le budget dans lequel doivent figurer toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État. Enfin, les comptes des exercices clos doivent être soumis à leur approbation.

La Belgique ne connaît pas l'unité budgétaire : les recettes et les dépenses de l'État, au lieu d'être répar-

1. — Van den Peereboom, *Histoire du gouvernement représentatif*, vol. II, p. [illegible].
2. — Constitution, art. 110-117.

ties dans les articles ou les tableaux d'un projet unique, sont au contraire éparpillées dans une quinzaine de lois distinctes, élaborées, discutées et votées séparément.

1. — Le budget des voies et moyens comprend toutes les recettes ordinaires perçues au profit de l'État.

Puis viennent, dans une série de lois spéciales, les différentes catégories de dépenses ordinaires. Ainsi nous trouvons les budgets :

2. — De la dette publique,

3. — Des dotations, comprenant la liste civile, les dotations aux membres de la famille royale, les dépenses des Chambres et de la Cour des comptes,

4. — Du ministère de la Justice,

5. — Du ministère des Affaires étrangères,

6. — Du ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique,

7. — Du ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics,

8. — Du ministère des Chemins de fer, Postes et Télégraphes,

9. — Du ministère de la Guerre,

10. — Du corps de la gendarmerie,

11. — Du ministère des Finances,

12. — Des non-valeurs et remboursements.

13. — Dans un autre projet sont rassemblées toutes les sommes que l'État reçoit comme simple intermédiaire, au profit de tiers : provinces, communes ou simples particuliers. Cela forme le budget des recettes et dépenses pour ordre, qui n'est pas compris plus tard dans le tableau définitif des comptes.

14 et 15. — Enfin les recettes et les dépenses extraor-

dinaires sont aussi présentées dans deux projets distincts, qui ne sont pas toujours soumis aux mêmes règles que les précédents.

Les budgets de dépenses de chaque département sont préparés par les ministres compétents qui les soumettent au ministre des Finances et au Cabinet. Les budgets de recettes et tous les autres budgets de dépenses sont dressés par l'administration des finances.

Tous les budgets, à l'exception de ceux qui renferment les crédits extraordinaires, doivent être transmis à la Chambre dix mois au moins avant l'ouverture de l'exercice financier qui va du 1er janvier au 31 décembre. Ces projets sont déposés au nom du Roi par le ministre des Finances qui les fait généralement accompagner d'un court exposé, expliquant les modifications apportées aux chiffres des recettes et des dépenses depuis l'année précédente. Il arrive souvent d'ailleurs que ces premières estimations, fixées à une époque trop éloignée de l'exercice auquel elles s'appliquent, doivent subir des rectifications. Le gouvernement est ainsi amené soit à faire aux sections de la Chambre de nouvelles propositions, soit à présenter lui-même des amendements au moment de la discussion en assemblée générale.

Les projets de budget suivent à la Chambre la même procédure que les projets de loi ordinaires. Chacun d'eux est renvoyé séparément aux sections qui, après un examen superficiel, nomment une section centrale distincte. Il n'y a donc pas en Belgique une commission unique du budget qui centralise l'étude de toutes les recettes et de toutes les dépenses. Cela contribue à sauve-

garder l'autorité des ministres, car aucune commission parlementaire ne peut se substituer à eux pour l'établissement des plans financiers. Les commissions spéciales, dont la compétence est essentiellement restreinte, ne peuvent entreprendre de bouleverser le système des recettes et des dépenses. Elles ne peuvent même songer à introduire dans le budget qui leur est soumis que des modifications assez peu importantes qui n'en compromettent pas l'équilibre.

La section centrale chargée de l'examen du budget des voies et moyens pourrait à la rigueur tenter de modifier considérablement les plans proposés par le ministre et même de réformer le système des impôts. Mais quoique les lois d'impôts ne soient point permanentes et doivent être renouvelées chaque année, la section centrale et la Chambre se gardent bien d'y apporter des modifications par la voie du budget.

Il n'y a pas non plus, à proprement parler, de discussion générale du budget. Lorsque l'opposition veut attaquer la politique financière du gouvernement, elle saisit ordinairement l'occasion que lui fournit le vote du budget des voies et moyens. Ce projet, qui est discuté et voté le premier de tous et toujours avant le commencement de l'année financière, est régulièrement adopté tel qu'il a été présenté par le gouvernement, souvent après une courte discussion, parfois même en une seule séance. Quelques membres discutent, à ce propos, diverses questions touchant au régime des impôts, des accises ou des douanes, mais uniquement en vue de faire connaître leurs désirs au gouvernement, d'appeler son attention et de susciter

son initiative pour la réforme des lois ordinaires. Il est rare qu'ils prennent la responsabilité d'introduire des modifications au régime existant par des amendements au budget des voies et moyens.

Parmi les budgets de dépenses, il en est quelques-uns qui sont généralement admis sans discussion réelle, la Chambre ne faisant qu'enregistrer les propositions du gouvernement : tels les budgets de la dette publique, des dotations, des non-valeurs et remboursements.

Les projets de dépenses ordinaires afférentes aux divers départements font régulièrement l'objet de rapports assez étendus de la section centrale et de délibérations souvent très longues, sinon très approfondies. La discussion des budgets traîne toujours plusieurs mois après l'ouverture de l'exercice financier, parfois jusqu'en avril ou mai, et accapare ainsi une bonne partie de la session parlementaire. Seulement, ce ne sont pas des questions financières qui sont ainsi mises en discussion. Tantôt l'opposition saisit cette occasion pour faire valoir ses griefs : les budgets de l'Intérieur et de l'Instruction publique soulèvent presque toujours de longs débats irritants sur la politique du Cabinet. Tantôt les députés exposent à ce propos leurs vues et leurs désirs à chaque ministre sur les différents objets relatifs à l'administration de son département. Ainsi la discussion des budgets des Travaux publics et des Chemins de fer amène un défilé interminable d'orateurs réclamant de la bienveillance du ministre un pont, une route, un chemin de fer ou d'autres travaux pour leurs arrondissements respectifs.

Mais toutes ces demandes et toutes ces critiques ne

se traduisent presque jamais en amendements et les budgets proposés par le gouvernement sont votés sans modifications sérieuses. Le ministre est généralement celui qui rectifie le plus son propre budget. Il est peut-être inutile de remarquer que les amendements introduits dans les projets ministériels comportent le plus souvent des augmentations de crédits.

Le gouvernement reste donc le véritable maître de la politique financière. Cela dépend évidemment avant tout de la discipline et de la cohésion des partis ; la majorité reçoit sans défiance les budgets déposés par les hommes qu'elle reconnaît pour ses véritables chefs. Le ministère trouve dans les rapporteurs des divers budgets des aides dévoués, des partisans fidèles et non point des adversaires plus ou moins cachés, escomptant sa chute.

D'ailleurs, la Chambre évite autant que possible de modifier par des votes à l'occasion du budget les lois ordinaires et même les lois d'impôts qui sont annuelles. Si elle désire voir réformer ou même supprimer une institution, elle se garde bien de pousser son droit à l'extrême en réduisant ou en rejetant les crédits qui la concernent. Mais tout en votant les sommes demandées, elle engage le gouvernement à présenter un projet de loi qui réalise les réformes désirées. Ces vœux sont exprimés sous la forme de conclusions de la section centrale, approuvées tacitement par la Chambre, plutôt que par des résolutions expresses de l'Assemblée.

Les budgets votés par la Chambre sont immédiatement transmis au Sénat. Celui-ci n'a en cette matière aucun droit d'initiative, et, quoiqu'il possède incontes-

tablement le droit d'amendement, il n'en use pour ainsi dire jamais. Il adopte régulièrement les budgets tels que la Chambre les lui a envoyés, après des débats assez courts. Il serait difficile de trouver dans les annales des vingt-cinq dernières années même un seul exemple d'une modification apportée par le Sénat à un budget.

Les ministres doivent se conformer strictement aux budgets adoptés par les Chambres. Ils ne peuvent opérer aucun virement d'un chapitre à l'autre, ni même d'un article à l'autre, et la loi a pris les mesures les plus efficaces pour assurer l'observation de ce principe. La Constitution a institué une cour des comptes dont les membres sont nommés tous les six ans par la Chambre des Représentants qui a le droit de les révoquer [1]. Elle est chargée de contrôler et de liquider tous les comptes de l'administration et de les transmettre aux Chambres avec ses observations. Elle doit veiller spécialement à ce qu'aucun article du budget ne soit dépassé, à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. A cet effet la loi a défendu aux agents du Trésor d'acquitter aucune ordonnance de paiement pour compte de l'État, qui ne serait pas munie du visa de la cour des comptes. Si celle-ci ne croit pas devoir donner son visa, le conseil des ministres peut cependant décider de passer outre. Dans ce cas, la cour vise avec réserve et rend compte des motifs de son refus dans les observations qu'elle présente annuellement aux Chambres.

1. — Elle a été organisée par la loi du 29 octobre 1846.

VI. — Contrôle des Chambres sur l'Administration. — Le contrôle qu'exercent les Chambres sur l'action administrative des ministres n'a pas dégénéré en une surveillance ombrageuse et tracassière, en une immixtion constante et inquiète dans les moindres détails de l'administration. Chaque pouvoir est resté généralement dans les limites naturelles de son domaine. Les ministres ont conservé la direction du gouvernement et de l'administration avec l'appui et sous le contrôle des Chambres. En ceci, d'ailleurs, comme en toutes choses, le Sénat montre moins d'initiative, moins d'activité et, par conséquent, moins d'influence que la Chambre des Représentants.

La session parlementaire ne s'ouvre pas toujours par un discours du trône ; il semble que cet acte solennel soit réservé de plus en plus pour les circonstances extraordinaires, lorsque des projets spécialement importants doivent être présentés à la législature. Il est rare aussi que le gouvernement fasse des déclarations spontanées sur la politique qu'il entend suivre. Mais la Chambre possède divers moyens de connaître ses intentions et de contrôler ses actes : les questions et les interpellations, la demande de pièces et de documents, le droit d'enquête.

Rien ne distingue au Parlement belge les questions des interpellations et les règlements ne prévoient même ni les unes ni les autres. Le député qui veut interpeller un ministre se met d'accord avec lui pour fixer, sous l'approbation de l'assemblée, le jour de la discussion. Ces interpellations sont rarement clôturées par l'adoption d'un ordre du jour : l'opposition, certaine d'un



échec, se garde bien de proposer des motions de blâme ou de défiance ; la majorité, de son côté, ne prend la peine de donner aux ministres une marque expresse de son approbation et de sa confiance que s'ils ont été l'objet d'attaques particulièrement violentes et passionnées.

Les Chambres belges ont ordinairement fait un usage modéré du droit d'interpellation ; on ne peut même guère leur reprocher de perdre à ce jeu une grande partie de leur temps. Il est vrai que la discussion des budgets offre aux députés l'occasion d'accabler les ministres de questions, de sollicitations et de critiques durant de longues séances.

Les ministres doivent remettre aux Chambres de nombreux documents relatifs aux recettes et aux dépenses de leur département, de façon à permettre aux représentants et aux sénateurs un contrôle facile et complet de leur gestion financière. Les membres des Chambres peuvent même se rendre à la cour des comptes et y prendre connaissance du grand livre de la dette publique, du livre des pensions, des décisions de la cour et de toutes les pièces comptables et autres reposant en ses archives [1]. S'ils désirent obtenir la communication d'autres pièces, ils doivent en faire la demande au ministre compétent ; mais celui-ci reste seul juge de la question de savoir quels documents il peut ou doit communiquer. Ce principe n'a jamais été sérieusement contesté. Il est bien vrai qu'un ministre ne pourrait, sans risquer son portefeuille, se refuser à produire des documents réclamés par la Chambre. Mais celle-ci n'a

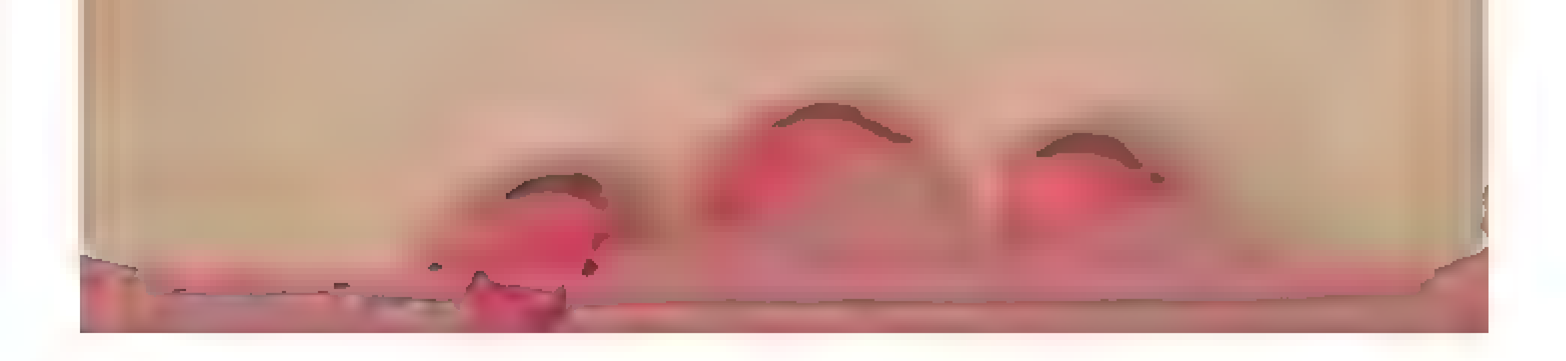
1. — Règlement de la Cour des comptes, art. 28.

jamais usé de son autorité prépondérante pour forcer en quelque sorte les casiers administratifs. Le ministère se montre d'ailleurs empressé à donner satisfaction à de telles demandes, s'il n'a pas de sérieuses raisons pour justifier un refus.

La Constitution avait accordé aux Chambres le droit d'enquête et une loi du 3 mai 1880 s'est chargée de l'organiser. A l'égard des ministres parlementaires, ce pouvoir n'est pour les Chambres qu'une arme de réserve, préliminaire d'une mise en accusation. La loi de 1880 n'a reçu qu'une application, en vue de laquelle, d'ailleurs, elle avait été faite. Cette enquête parlementaire était en réalité dirigée par le gouvernement et la majorité contre l'opposition à propos de son attitude dans la question scolaire.

Enfin les ministres se trouvent soumis devant le Parlement à une double responsabilité : une responsabilité juridique, déterminée expressément par les textes constitutionnels; une responsabilité politique, prévue par les auteurs de la Constitution et affermie par la pratique.

La Constitution distinguait les crimes et les délits commis par les ministres dans l'exercice ou hors de l'exercice de leurs fonctions. Pour les premiers elle attribuait à la Chambre des Représentants le droit d'accuser les ministres et à la cour de cassation la mission de les juger. Elle laissait à la loi le soin de statuer sur la procédure à suivre relativement aux seconds. Un délit de droit commun, — un duel, — auquel avait pris part le ministre de la guerre, provoqua le vote de la loi du 13 juin 1865, qui appela également l'intervention



de la Chambre et de la cour de cassation pour les crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. Mais cette loi ne devait avoir qu'une durée d'une année et après une première application elle ne fut pas renouvelée.

Le Congrès national avait laissé au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux. Mais en attendant qu'une loi vînt régler ces différents points, la Constitution donnait un pouvoir discrétionnaire à la Chambre pour accuser un ministre et à la cour de cassation pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Toutefois, sauf les cas expressément prévus par les lois, la peine ne pouvait excéder la réclusion [1]. Cette disposition transitoire est toujours en vigueur.

La responsabilité juridique des ministres est sans doute une garantie du gouvernement parlementaire et contient en germe la responsabilité politique. Mais par elle-même elle ne fournit aux Chambres qu'une arme insuffisante ; comme elle doit inévitablement s'attacher à un fait spécial, elle ne peut atteindre la politique même du gouvernement.

Une seule demande de mise en accusation fut déposée à la Chambre belge contre un ministre. En 1833, le chef du Cabinet, M. Joseph Lebeau, était, à cause de sa politique prudente, en butte aux attaques acharnées du groupe des patriotes ardents qui auraient voulu voir la Belgique résister à l'Europe entière. Comme leurs

1. — Constitution, art. 134.

déclamations n'avaient aucun résultat, un des plus exaltés parmi eux, M. Gendebien, demanda dans la séance du 17 août la mise en accusation du Premier Ministre. Mais il avait senti l'impossibilité de baser des poursuites judiciaires sur des griefs politiques et dans sa proposition il n'accusait M. Lebeau que d'attentat à la liberté d'un voyageur français qui avait été livré illégalement, disait-il, aux autorités françaises. Ce pitoyable prétexte ne pouvait tromper personne ; dans ses discours, c'est à peine si M. Gendebien parla de cette extradition et la discussion roula surtout sur la politique extérieure du Cabinet [1]. Une énorme majorité refusa de prendre en considération la demande de mise en accusation et depuis lors il ne fut plus jamais question de traduire les ministres devant des juges pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

L'histoire parlementaire de la Belgique se divise en deux parties bien distinctes quant à la façon dont la responsabilité politique des ministres a été mise en pratique. Durant la première période, nous voyons tantôt le ministère, tantôt quelque ministre se retirer soit devant un vote exprès de censure de la Chambre et parfois même du Sénat, soit devant une marque de défiance exprimée d'une façon indirecte par le Parlement. Il serait bien difficile de déterminer d'après quels principes les

1. — « M. Gendebien s'est occupé de tout, sauf de son acte d'accusation, disait très justement M. Nothomb. C'est à l'occasion d'un prétendu délit sans portée, sans caractère politique, qu'il vous invite à recourir à ce que l'on peut appeler la dernière raison du gouvernement représentatif. Nous parlions de ce qu'il y a d'extrême, ce qu'il y a pour ainsi dire de tragique dans la vie parlementaire. » *Moniteur belge*, 19 août 1833.

ministres belges interprétaient les votes des Chambres : ils ne se laissaient guider, semble-t-il, que par les circonstances du moment. Tantôt l'élection du président de la Chambre provoquait la chute du Cabinet [1]; tantôt le ministre cherchait dans le rejet d'un projet de loi sur l'enseignement, sans portée politique, l'occasion de se retirer [2]. Le gouvernement paraissait, d'autre part, attacher peu d'importance aux plus graves échecs financiers. En 1832 et en 1843, le ministre de la Guerre donna seul sa démission, alors que la Chambre avait apporté des réductions considérables aux crédits demandés pour l'organisation et l'entretien de l'armée. En 1843, la Chambre repoussa par 68 voix contre 4 une augmentation extraordinaire de sept centimes à la contribution foncière, et les ministres qui seuls avaient voté le projet restèrent au pouvoir [3]. Mais en 1851 le rejet d'un projet d'impôt sur les successions provoqua la démission du Cabinet, démission qui fut retirée à la suite d'un compromis intervenu avec la Chambre.

Depuis que les deux partis belges ont été définitivement constitués et fortement organisés, on n'a plus vu les ministères obligés de se retirer devant un vote des Chambres. En dehors de l'intervention royale il semble qu'il appartienne seulement au corps électoral de renverser le gouvernement en modifiant la majorité parlementaire. Au moment où s'opérait la transformation qui devait aboutir au groupement des partis, le résultat des

1. — Ministère Rogier en 1852.
2. — Ministère de Brouckere en 1855.
3. — Van den Peereboom, *Histoire du gouvernement représentatif*, vol. II, p. 50.

élections avait déjà provoqué à deux reprises la démission du Cabinet [1].

Aujourd'hui, l'acharnement qu'apportent dans leurs luttes les deux partis et le sentiment de solidarité qui amène tous leurs membres à se soumettre à une étroite discipline, garantissent aux ministres l'appui certain et constant de leurs partisans. Les groupes parlementaires, peu nombreux, n'offrent pas assez de nuances politiques, ni toujours assez de ressources, pour permettre la constitution de plusieurs cabinets successifs d'un même parti. D'autre part, ils sont trop séparés l'un de l'autre pour subir jamais un ministère pris dans la minorité. L'éventualité d'une dissolution qui pourrait transférer le pouvoir aux adversaires suffit même à maintenir la discipline dans chaque fraction et à empêcher la division des votes dans la majorité.

Il est donc bien difficile de dire si les ministres belges suivraient, le cas échéant, les mêmes règles que leurs collègues anglais dans l'interprétation des votes du Parlement, puisque l'union des partis en prévient l'application. Il est probable cependant que leur susceptibilité serait atténuée dans une large mesure par suite de la séparation profonde qui existe entre les deux groupes parlementaires

La question de confiance ou de défiance dans les ministres se pose donc devant la nation plutôt que devant la Chambre. Celle-ci les surveille et fait la publicité autour de leurs actes, afin d'instruire le pays auquel appartient la décision. Si l'opposition discute par-

1. — Ministère Nothomb, en 1845 ; ministère de Theux-Malou, en 1847

fois avec tant d'acharnement la politique gouvernementale, ce n'est pas en vue d'un résultat immédiat, et elle se garde presque toujours de déposer une motion de blâme. Mais elle espère éveiller l'attention du corps électoral. Car c'est celui-ci qui est le vrai juge appelé à prononcer un arrêt souverain sur le sort des ministres, après avoir entendu les attaques de leurs adversaires et la défense de leurs partisans. La responsabilité du gouvernement devant la nation même, — responsabilité qui, au fond, existe dans tous les pays parlementaires, — devient ainsi en Belgique plus formelle, plus manifeste, plus directe.

CHAPITRE IV

LES MINISTRES ET L'ADMINISTRATION

I. — **Les Institutions locales.** — La Belgique se divise en provinces, en arrondissements, en cantons et en communes. Les arrondissements et les cantons ne sont que des circonscriptions administratives et judiciaires, créées pour faciliter la tâche de l'autorité centrale. Mais la Constitution, s'inspirant des anciennes traditions nationales, a rétabli sous des formes modernes l'autonomie des provinces et des communes [1].

Un conseil provincial, une députation permanente et un gouverneur participent à l'administration de la province [2]. Le conseil provincial, élu par des électeurs, réunissant certaines conditions de cens ou de capacité, jouit dans son organisation intérieure de la plus large indépendance : il vérifie les pouvoirs de ses membres, nomme son bureau et fait son règlement. Il se réunit de plein droit chaque année en session ordinaire le premier mardi de juillet, et en session extraordinaire chaque fois qu'il est convoqué par le Roi. Mais la session ordinaire ne peut durer plus de trois semaines sans l'assentiment du gouverneur, ni en aucun cas plus de quatre

1. — Constitution, art. 108.
2. — Loi organique du 25 avril 1836.

semaines. Le conseil peut correspondre directement avec les autorités constituées et les fonctionnaires publics pour obtenir les renseignements qui lui sont nécessaires dans l'exercice de ses attributions, parfois même déléguer un ou plusieurs de ses membres pour procéder à des enquêtes. Mais il ne peut correspondre avec le conseil d'une autre province sur des objets qui sortent de sa compétence, ni adresser des proclamations aux habitants sans l'assentiment du gouverneur.

Le conseil provincial vote chaque année le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice suivant et arrête les comptes des recettes et des dépenses de l'exercice précédent. Toutefois, il n'a pas dans ce vote toute la liberté dont jouissent les Chambres pour le budget de l'Etat ; certaines dépenses lui sont imposées par la loi et il ne peut refuser de les inscrire à son budget, et, d'un autre côté, la loi attribue à la province une part déterminée dans le produit de certains impôts.

Le conseil provincial est le gardien et le défenseur des intérêts civils de la province. Il vote les emprunts, les acquisitions, aliénations et échanges des biens de la province, autorise les actions en justice et les transactions qui y sont relatives. Il décide la création des établissements publics aux frais de la province et la construction des ouvrages publics dans lesquels elle est appelée à intervenir. Il peut faire des règlements d'administration intérieure et des ordonnances de police sur les objets non régis par des lois ou par des règlements d'administration générale. Il donne son avis sur les changements proposés aux limites de la province, des arrondissements, des cantons et des communes et pour

la désignation des chefs-lieux. Il nomme les membres de la députation permanente et les employés provinciaux dont il n'a pas confié le choix à la députation.

La députation permanente se compose du gouverneur qui la préside avec voix délibérative, et de six membres choisis par le conseil provincial dans son sein. C'est un corps permanent, comme son nom l'indique, qui, jouissant d'attributions multiples, doit intervenir chaque jour dans l'administration.

Sa compétence s'étend à des objets de natures diverses :

1. — Elle participe à l'administration générale dans la province; elle est ainsi une sorte d'agent de l'administration centrale et, comme telle, elle donne ses avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises en vertu de la loi ou spontanément par le gouvernement; elle délibère sur l'exécution des lois pour lesquelles son intervention est exigée et sur les réquisitions qui lui sont faites par le gouverneur.

2. — Elle délibère, tant en l'absence que durant la session du conseil, sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province. Elle prépare les budgets et les comptes à soumettre au conseil et délivre les mandats à payer sur les fonds de la province. En cas d'absence du conseil, elle est autorisée à décider toutes les affaires urgentes, à charge de lui en donner avis dans sa plus proche réunion.

3. — Elle exerce une juridiction contentieuse, notamment en matière fiscale.

4. — Elle contrôle la gestion des autorités communales.

Le gouverneur est le représentant du pouvoir central dans la province. Nommé librement par le Roi, il veille à l'exécution des lois, des arrêtés royaux et des décisions ministérielles, et spécialement au maintien de la tranquillité et du bon ordre, à la sûreté des personnes et des propriétés. En outre, il coopère à l'administration provinciale : il est seul chargé de l'exécution des délibérations prises par le conseil et par la députation permanente ; il participe à leurs travaux, exerce sur leur activité une surveillance constante et assiste, avec voix consultative seulement, aux assemblées du conseil, avec voix délibérative aux séances de la députation.

Le pouvoir central possède en effet certains droits de contrôle sur les décisions des autorités provinciales. Parmi les actes du conseil et de la députation, les uns doivent recevoir l'approbation royale avant d'être exécutoires : tels notamment les budgets, les nouvelles taxes, les emprunts ; d'autres sont, en principe, exécutoires par eux-mêmes, mais une déclaration du gouverneur suffit pour en subordonner l'exécution à l'assentiment du Roi : tels les règlements de police et d'administration intérieure, les travaux et les opérations d'une certaine importance ; d'autres enfin, soustraits à tout contrôle préalable, peuvent être annulés par le Roi sur le recours du gouverneur, s'ils sortent des attributions des autorités provinciales, ou s'ils blessent l'intérêt général. Ces derniers termes, un peu vagues, peuvent sans doute prêter à l'arbitraire et parfois le gouvernement a largement usé de son droit d'annulation. Mais l'opinion publique s'est toujours nettement prononcée contre l'intervention trop active du pouvoir central dans

les affaires locales et l'autonomie des provinces a été généralement respectée.

Trois autorités distinctes participent à l'administration de la commune comme à l'administration de la province[1] : un conseil élu par les habitants, un bourgmestre nommé par le Roi parmi les conseillers, et un collège échevinal qui comprend, outre le bourgmestre, un certain nombre d'échevins, — de deux à cinq, — choisis par le conseil dans son sein. Le représentant de l'autorité centrale a donc avant tout un caractère d'agent local et c'est là un des traits caractéristiques qui distinguent l'organisation de la commune de celle de la province.

Principal organe de la vie communale, le conseil règle et décide toutes les affaires d'intérêt local. Il vote les budgets et les taxes, approuve les comptes, statue sur la création des établissements communaux, fait les règlements de police et d'administration intérieure. Lorsque des intérêts locaux ont été confiés à des administrateurs spéciaux, ceux-ci ont toujours été placés sous la surveillance du conseil communal : tels les bureaux de bienfaisance et les administrations charitables dont il nomme les membres, telles aussi les fabriques d'église. Le gouvernement et les autorités provinciales peuvent aussi appeler le conseil communal à participer à l'administration générale ou provinciale en soumettant certains objets à ses délibérations ; mais dans ces cas il n'agit plus par voie d'autorité, il présente seulement des avis.

1. — Loi organique du 30 mars 1836.

Le collège [illegible] est le véritable agent de l'administration générale [illegible] chargé de l'exécution des lois, des arrêtés [illegible] ordonnances [illegible] à la fois agent d'exécution [illegible] mission. Mais il est avant tout l'agent du conseil communal; c'est à lui [illegible] bourgmestre [illegible] la publication et l'exécution des résolutions du conseil [illegible] distinguer nettement [illegible] permanent [illegible] agent exécutif du conseil communal [illegible] les pouvoirs et les attributions propres [illegible] administre les établissements et les propriétés de la commune, dirige les travaux, contrôle les employés et les agents [illegible] garde des archives, des titres et des registres de l'état civil, etc.

Les membres du collège [illegible] collectivement [illegible] une certaine division du travail [illegible] la régularité des services [illegible] sur les diverses branches de l'administration [illegible] mais chacun [illegible] mais c'est au collège [illegible] toutes les décisions.

Le bourgmestre est le président du conseil [illegible] du collège échevinal; en cette double qualité [illegible] leurs délibérations, signe les résolutions [illegible] de l'un et de l'autre et tous les actes de la commune. A cela se bornaient à l'origine ses pouvoirs spéciaux et en dehors d'eux il n'avait d'autres attributions que celles des membres du collège. Mais une loi de 1919 [illegible] apporté à ce principe une exception très importante. [illegible]

les affaires locales et l'autonomie des provinces a été généralement respectée.

Trois autorités distinctes participent à l'administration de la commune comme à l'administration de la province[1] : un conseil élu par les habitants, un bourgmestre nommé par le Roi parmi les conseillers, et un collège échevinal qui comprend, outre le bourgmestre, un certain nombre d'échevins, — de deux à cinq, — choisis par le conseil dans son sein. Le représentant de l'autorité centrale a donc avant tout un caractère d'agent local et c'est là un des traits caractéristiques qui distinguent l'organisation de la commune de celle de la province.

Principal organe de la vie communale, le conseil règle et décide toutes les affaires d'intérêt local. Il vote les budgets et les taxes, approuve les comptes, statue sur la création des établissements communaux, fait les règlements de police et d'administration intérieure. Lorsque des intérêts locaux ont été confiés à des administrateurs spéciaux, ceux-ci ont toujours été placés sous la surveillance du conseil communal : tels les bureaux de bienfaisance et les administrations charitables dont il nomme les membres, telles aussi les fabriques d'église. Le gouvernement et les autorités provinciales peuvent aussi appeler le conseil communal à participer à l'administration générale ou provinciale en soumettant certains objets à ses délibérations ; mais dans ces cas il n'agit plus par voie d'autorité, il présente seulement des avis.

1. — Loi organique du 30 mars 1836.

Le collège échevinal est un véritable agent d'administration générale et provinciale. Il est chargé de l'exécution des lois, des arrêtés et ordonnances; il est à la fois agent d'exécution, d'information et de transmission. Mais il est avant tout l'agent du conseil communal, c'est à lui, et non au bourgmestre seul, que la loi a confié la publication et l'exécution des résolutions du conseil et par là il se distingue nettement de la députation permanente. En dehors même de son rôle d'agent exécutif du conseil communal, le collège a des pouvoirs et des attributions propres : il administre les établissements et les propriétés de la commune, dirige les travaux, contrôle les employés et les agents, veille à la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil, etc.

Les membres du collège exercent leurs fonctions collectivement. Cela n'empêche pas qu'il ne s'opère en fait une certaine division du travail. Pour assurer la régularité des services, les échevins se partagent entre eux les diverses branches de l'administration communale. Chacun dirige et surveille particulièrement un service, mais c'est au collège entier que sont réservées toutes les décisions.

Le bourgmestre est le président du conseil et le chef du collège échevinal; en cette double qualité, il dirige leurs délibérations, signe les résolutions et ordonnances de l'un et de l'autre et tous les actes de la commune. A cela se bornaient à l'origine ses pouvoirs spéciaux et en dehors d'eux il n'avait d'autres attributions que celles des membres du collège. Mais une loi de 1842 a apporté à ce principe une exception très importante :

[illegible] qu'il [illegible] l'exception des [illegible] toute [illegible] aussi [illegible] assurer [illegible] diriger [illegible] rapport [illegible] faire [illegible] règlements nécessaires [illegible] tranquillité publique[1].

Le contrôle de l'administration communale est partagé entre le gouvernement et l'autorité provinciale représentée par la députation permanente. C'est à celle-ci qu'il appartient de valider les élections communales, sauf le recours au Roi [illegible] décision sur le recours [illegible] actes des conseils communaux [illegible] l'approbation du Roi [illegible] la députation permanente, telles [illegible] d'immeubles et l'imposition de nouvelles taxes [illegible] l'approbation de la députation [illegible] au Roi [illegible] budgets et les [illegible] communes moindres. Enfin, le Roi peut annuler [illegible] avec la ratification de la députation permanente peut suspendre tous les actes [illegible] ou qui blessent l'intérêt général [illegible] attributions des autorités communales.

Par contre, la décision de tout ce qui touche aux intérêts provinciaux et communaux appartient à des con-

1. [illegible] 1862.

seils élus par les habitants. L'administration de ces mêmes intérêts est confiée, non pas à un magistrat unique, mais à des corps élus, dans lesquels le gouvernement se trouve représenté par un délégué plus ou moins indépendant. La loi réserve au pouvoir central certains droits de contrôle sur les actes des autorités locales, mais les mœurs politiques ne lui permettent guère d'en abuser.

II. — **Le Pouvoir réglementaire.** — Le Roi, n'ayant d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont expressément concédés par la Constitution ou par la loi, ne peut porter que deux catégories de règlements :

1. — En vertu de l'article 67 de la Constitution, « il « fait les règlements nécessaires pour l'exécution des « lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-« mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Cette disposition autorise le gouvernement à porter les ordonnances de police nécessaires pour maintenir la sécurité et la salubrité publiques dans tous les cas où une loi spéciale n'a pas confié aux autorités locales une compétense exclusive.

2. — Le Roi reçoit fréquemment du pouvoir législatif la délégation expresse de faire des règlements sur des points de détail peu susceptibles d'une réglementation générale et permanente.

Tous ces règlements sont portés sous forme d'arrêtés royaux ; ils sont préparés par les ministres compétents, avec l'assistance de leurs bureaux, ou parfois de certains comités consultatifs.

Il arrive aussi que la loi délègue directement aux

ministres le pouvoir réglementaire. Dans ce cas, les règlements sont publiés sous forme de décisions ou d'arrêtés ministériels.

Les ministres peuvent en tous cas donner, sous forme de circulaires, des instructions générales à leurs subordonnés pour régler la marche des services administratifs. Ces instructions obligent seulement les fonctionnaires auxquels elles sont adressées; elles ne concernent pas les simples citoyens et les tribunaux n'ont pas à en tenir compte.

La Constitution, garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire, a imposé aux cours et tribunaux le devoir de n'appliquer les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et communaux, que s'ils sont conformes aux lois. Le gouvernement ne peut donc pas abuser de son droit de réglementation pour empiéter sur la compétence du pouvoir législatif.

III. — **Les Agents administratifs.** — Les agents qui assistent les ministres dans l'exercice de leur mission administrative peuvent se diviser en trois classes : les agents des bureaux directement attachés à chaque département ministériel, les agents d'administration générale dans les provinces, les arrondissements et les communes, spécialement placés sous les ordres du ministre de l'Intérieur, les agents des services techniques répartis dans les diverses circonscriptions territoriales, investis de missions toutes particulières sous la dépendance d'un seul ministre.

Chaque département exécutif se trouve divisé en plusieurs directions, ayant chacune à leur tête un fonc-

tionnaire supérieur, chef de service. Mais entre ces directeurs et le ministre se trouve placé le secrétaire général[1], fonctionnaire permanent, qui ne change pas avec le Cabinet et qui est arrivé à ce poste éminent après avoir parcouru tous les degrés de la hiérarchie administrative. Ordinairement, le secrétaire général dirige lui-même divers services qui intéressent toutes les directions : les affaires générales, la comptabilité, les pensions, etc. De plus il surveille le travail des autres administrations ; les chefs de service doivent lui remettre, sauf les cas d'urgence, toutes les affaires traitées dans leurs bureaux et il les transmet au ministre, avec ses observations s'il y a lieu. C'est à lui qu'il appartient de soumettre au ministre, après avoir entendu les chefs de service, toutes les dispositions relatives au personnel : les créations et les suppressions d'emploi, les démissions, les nominations et promotions. Le ministre peut même lui déléguer la signature de certaines pièces et correspondances. Ce fonctionnaire assure donc la conservation des traditions administratives, quelque fréquents que puissent être les changements de ministère.

Les arrêtés royaux qui règlent l'organisation de l'administration centrale dans chaque département imposent généralement aux candidats des conditions de capacité constatées soit par des concours, soit par des examens spéciaux ou par la possession de certains diplômes. Les fonctionnaires supérieurs jusqu'au grade de chef de bureau inclusivement sont nommés par arrêté royal, les autres par arrêté ministériel.

1. Il faut toutefois excepter le département de la Guerre, où le poste de secrétaire général est supprimé depuis longtemps.

Aucun examen ni aucun concours ne limitent la liberté du gouvernement dans le choix des agents d'administration générale qui le représentent dans les provinces, les arrondissements ou les communes. Mais nous avons déjà dit que les autorités et les électeurs locaux interviennent dans la nomination de certaines personnes appelées à participer à l'administration générale. Les gouverneurs et les commissaires d'arrondissements sont nommés directement par le gouvernement et choisissent eux-mêmes les employés de leurs bureaux. La députation permanente qui intervient aussi dans l'administration générale est élue par le conseil provincial. Dans la commune, l'administration générale se trouve représentée, non point par ses propres agents, mais par les chefs du pouvoir communal : le bourgmestre et le collège échevinal.

Les agents des services spéciaux qui forment l'immense majorité des fonctionnaires et employés de l'État sont soumis quelques-uns à des examens, tels les agents diplomatiques, les autres à des concours, tels les innombrables agents des administrations des chemins de fer, des postes et télégraphes, des finances, des ponts et chaussées, etc.

La loi n'a pas pris soin de réglementer la situation des fonctionnaires. Ce sont des arrêtés royaux qui déterminent leurs droits et leurs obligations et règlent les mesures disciplinaires qui leur sont applicables. Ces peines sont l'avertissement, la réprimande, la privation de traitement pour une durée de deux mois au plus, la suspension qui ne peut excéder six mois, la mise en disponibilité et la révocation. L'avertissement, la ré-



primande, la privation de traitement et la suspension sont prononcées par le ministre, et celui-ci peut même déléguer son droit à certains chefs de service pour les peines encourues par les employés inférieurs. La mise en disponibilité et la revocation ne peuvent être prononcées que par l'autorité qui a nommé le fonctionnaire coupable.

Les fonctionnaires et employés ne peuvent être frappés d'aucune peine sans avoir été préalablement entendus. C'est là, semble-t-il, une assez faible garantie contre l'arbitraire ministériel: mais les mœurs politiques mettent les agents administratifs à l'abri de tout exercice abusif de l'autorité disciplinaire. S'ils remplissent convenablement leurs fonctions, s'ils ne se rendent pas coupables de fautes particulièrement graves, ils n'ont, en fait, à craindre aucune destitution. Quoique amovibles et révocables, ils possedent la jouissance assurée de leurs emplois. L'opinion publique ne supporterait pas la révocation de fonctionnaires que ne justifieraient pas des fautes professionnelles, ou des actes de nature à enlever à leur auteur toute considération.

L'usage proscrit surtout les révocations pour cause politique. Le gouvernement ne peut songer à renvoyer par de simples considérations de parti les agents des services techniques ou des bureaux ministériels. Les gouverneurs eux-mêmes et les commissaires d'arrondissement, dont les fonctions touchent en bien des points à la politique, ne changent pas nécessairement avec le ministère. Celui-ci conserve souvent à la tête des provinces des hommes attachés par leurs opinions au parti adverse. Parfois cependant on a vu le gouver-

nement destituer quelques-uns de ces hauts fonctionnaires pour des causes purement politiques.

Chaque fonctionnaire doit obéissance aux ordres de ses supérieurs pour tous les objets qui sont de leur ressort. Cependant, la loi leur impose pour chacun de leurs actes une double responsabilité, civile et pénale. Tout citoyen lésé par un acte illegal d'un agent administratif peut réclamer en justice contre celui-ci la réparation du dommage causé, sans qu'il ait besoin pour cela d'aucune autorisation gouvernementale. Les poursuites correctionnelles peuvent être intentées de même contre les fonctionnaires publics pour faits de leur administration, sans que le gouvernement ait aucun moyen de les arrêter. Mais l'agent inférieur pourra échapper à une condamnation pénale, s'il prouve qu'il a agi en vertu d'un ordre porté par son supérieur immédiat dans le cercle de ses attributions, et qu'il n'a pas connu l'illégalité de l'ordre.

L'administration belge ne s'immisce guère dans la politique. Dans la province, le gouverneur, toujours enchaîné à la coopération de la députation permanente, ne pourrait librement user de son autorité, d'ailleurs assez mince, dans les luttes électorales. Dans la commune, le bourgmestre représente ses administrés plutôt que le gouvernement. Les fonctionnaires des services spéciaux ne peuvent apporter d'influence bien pesante dans les élections. Les lois d'incompatibilité et les arrêtés organiques des administrations ont interdit aux agents et employes de l'Etat l'acceptation de tout mandat électif[1]. Des circulaires ministérielles, tout en res-

1. — Toutefois l'interdiction n'est pas générale ni absolue en ce qui



pectant la liberté de leur vote, ont pris soin de leur défendre de se jeter dans la mêlée des partis. Le peuple, d'ailleurs, habitué à la liberté et à la sincérité des élections, supporterait difficilement la pression gouvernementale et ceux qui seraient tentés d'en user risqueraient fort d'en obtenir des résultats contraires à leurs désirs.

Mais on ne peut dire d'une façon aussi absolue que la politique ne s'immisce pas dans l'administration. Son intervention se trouve toutefois limitée par les examens et les concours établis pour la grande majorité des emplois et par l'usage qui proscrit toute révocation pour cause politique. Les ministres ne peuvent donc disposer en faveur de leurs partisans que des emplois laissés vacants par la démission volontaire ou par la mort des titulaires et pour lesquels il n'a pas été institué de concours.

Les agents nommés librement ou après examen sont choisis en grande majorité parmi les adhérents du parti gouvernemental sur la recommandation des députés et des sénateurs. L'intervention de ceux-ci est particulièrement efficace à l'égard des premières nominations; l'avancement se fait généralement d'après les propositions de l'administration, quoique des considérations politiques n'y soient pas toujours étrangères. Les fonctionnaires entrés jeunes dans les cadres administratifs gravissent les divers rangs de la hiérarchie suivant leurs capacités. Il est très rare de voir un homme occu-

concerne les mandats de conseiller communal et de conseiller provincial. Certains fonctionnaires peuvent les solliciter avec l'autorisation du ministre, quelques uns même en toute liberté.

per de prime abord un poste supérieur dans l'administration.

Les recommandations politiques jouent un rôle encore plus effacé dans l'avancement des fonctionnaires des services techniques. Sans doute, même à l'égard de ceux-ci, les représentants et les sénateurs ne manquent pas d'accabler les ministres de sollicitations en faveur de leurs protégés ; mais ils parviennent rarement à faire modifier les propositions de l'administration.

La situation des ministres belges vis-à-vis de leurs subordonnés peut donc se résumer ainsi : en théorie, pouvoir discrétionnaire le plus étendu ; en pratique, pouvoir modéré par les mœurs politiques qui préviennent presque tout exercice abusif ; indépendance politique des fonctionnaires vis-à-vis du gouvernement, mais défense d'intervenir dans les luttes électorales ; influence presque nulle de l'administration dans les élections ; sollicitations des députés et recommandations politiques restreintes aux premières nominations à quelques emplois peu nombreux mais généralement assez importants, et ne s'exerçant que d'une façon très modérée dans les promotions.



LE ROLE DES MINISTRES

EN ITALIE

LE ROLE DES MINISTRES

EN ITALIE

CHAPITRE PREMIER

LES MINISTRES ET LA CONSTITUTION

I. — **Les Origines de la Constitution.**— Les traités de 1815 avaient rétabli la plupart des royaumes et des principautés qui divisaient l'Italie avant les guerres de la Révolution et de l'Empire. Partout le Souverain avait été restauré dans ses anciennes prérogatives et l'Italie ne connaissait plus qu'une forme d'organisation politique, le gouvernement absolu. Tous ces princes se trouvaient d'ailleurs sous la dépendance de l'Autriche qui, remise en possession de la Lombardie et de la Vénétie, pesait sur eux de toute la force de sa puissance, réprimait avec la dernière rigueur toute tendance libérale, et s'opposait obstinément à la fondation d'un gouvernement constitutionnel dans la péninsule.

La politique de l'Autriche eut pour effet de fusionner deux mouvements qui se propageaient peu à peu dans la bourgeoisie et dans le peuple: le mouvement

libéral qui tendait à l'établissement d'institutions représentatives, et le mouvement patriotique qui réclamait l'indépendance de l'Italie et l'expulsion de l'étranger qui la dominait. La répression violente de ces tendances n'eut d'autre résultat que de provoquer quelques insurrections et d'accélérer, à la faveur du sentiment national, le développement des sociétés secrètes.

Les patriotes avaient mis leurs principales espérances dans le Piémont, le moins faible et le mieux organisé de tous les Etats italiens, celui dont le trône était occupé par un roi qui avait partagé les idées libérales. Mais après son avènement, Charles-Albert, qui ne se sentait pas assez fort pour résister aux armées autrichiennes, n'avait apporté aucune modification sérieuse aux institutions de son royaume. C'est de Rome que devait partir le premier signal de l'introduction du régime représentatif en Italie.

L'initiative de Pie IX en 1846, annonçant des réformes dans l'administration des Etats pontificaux, donna au mouvement constitutionnel une impulsion irrésistible qui se propagea dans toute l'Italie. Les menaces de l'Autriche ne purent arrêter l'élan donné. Après diverses hésitations, le 7 février 1848, Charles-Albert réunit en conférence les ministres, plusieurs membres du conseil d'État et quelques magistrats. Il leur annonça dans un long discours sa volonté d'accepter les réformes nécessaires au salut du royaume et compatibles avec le maintien de la religion et de la monarchie. Le lendemain, dans une proclamation au peuple, il fixa les bases de la nouvelle organisation politique. La commission instituée par lui rédigea rapidement les articles

du Statut fondamental, qui fut promulgué le 4 mars 1848 et qui fut plus tard étendu à toute l'Italie.

II. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — Les auteurs du Statut italien ont pris pour modèle la Charte française de 1830. Le Roi participe au pouvoir législatif par l'initiative et le veto. Il conserve le pouvoir exécutif, mais tous ses actes doivent, pour être valables, être contresignés par des ministres qui en assument la responsabilité. Deux Chambres sont instituées, l'une élective, l'autre composée de membres nommés à vie par le Roi. Elles proposent, amendent et votent les lois, adoptent les budgets et toutes les mesures financières, approuvent certains traités diplomatiques, contrôlent l'administration et peuvent mettre les ministres en accusation.

Malgré certaines réticences qui trahissent son origine royale, le Statut a introduit dans le royaume le gouvernement parlementaire. Le Roi n'a jamais fait la moindre tentative pour imposer une interprétation stricte des textes constitutionnels et pour rétablir sa prépondérance. Les circonstances l'obligeaient d'ailleurs à se mettre à la tête du mouvement libéral en Italie. S'il avait suivi une politique opposée aux promesses contenues dans le Statut, il eût compromis inutilement son trône, tandis qu'en offrant à tous la perspective d'un gouvernement vraiment populaire, il obtenait l'accession volontaire des autres Etats. L'abandon spontané de ses anciennes prérogatives dans le petit royaume de Piémont lui assurait la couronne d'Italie.

III. — **Composition et Formation du Cabinet.** — Le

Cabinet se compose de tous les chefs des départements exécutifs dont le nombre et les attributions sont déterminés par décret royal. Il comprend actuellement onze ministres à portefeuille :

1. — Le ministre de l'Intérieur.
2. — Le ministre des Affaires étrangères.
3. — Le ministre des Finances.
4. — Le ministre du Trésor.
5. — Le ministre de la Justice.
6. — Le ministre de la Guerre.
7. — Le ministre de la Marine.
8. — Le ministre du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture.
9. — Le ministre de l'Instruction publique.
10. — Le ministre des Travaux publics.
11. — Le ministre des Postes et Télégraphes.

Parfois aussi, surtout dans les premières années du régime constitutionnel, des ministres sans portefeuille, ou ministres d'Etat, ont fait partie du Cabinet. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises le Premier Ministre ne s'est réservé pour lui-même la direction d'aucun département. Mais le plus souvent les ministres d'Etat furent nommés soit pour accompagner le Roi devant l'ennemi, soit pour diriger devant les Chambres la discussion de projets importants [1].

Depuis la loi du 12 février 1888, chaque ministre a sous ses ordres un sous-secrétaire d'État éligible à la Chambre des députés. Celui-ci ne prend point part aux

1. — M. Mancini-U. Galeotti, *Norme ed Usi del Parlamento italiano*, pp. 704-709.

délibérations du Cabinet, mais il peut représenter le ministère devant l'assemblée dont il est membre et y soutenir la discussion des actes et des propositions du gouvernement.

D'après la Constitution, les ministres sont nommés par le Roi. En fait leur élection, comme celle de tous les ministres parlementaires, est l'œuvre commune et combinée du Monarque, du Premier Ministre et du Parlement. Mais en Italie l'action de ce dernier dans le choix des ministres est peut-être moins sensible et moins accentuée que dans les autres pays. Cela ne veut pas dire que le Roi ait conservé une autorité assez forte et assez bien assise pour faire prévaloir ses volontés. Il ne faut voir dans ce fait que le résultat de la désorganisation et de la confusion des assemblées parlementaires. Les Chambres italiennes n'ont jamais été divisées en deux grands partis bien tranchés et fortement disciplinés. Au milieu de groupes instables qui tantôt se fusionnent et tantôt se combattent, qui se décomposent et se transforment sans cesse, un homme peut difficilement rallier une majorité solide et s'imposer au choix du Souverain. Dès que s'ouvre une crise ministérielle, le Roi se trouve devant plusieurs combinaisons possibles, malheureusement aussi fragiles l'une que l'autre. Mais cette liberté n'est pour lui qu'une difficulté de plus à surmonter. Parfois même l'émiettement des groupes parlementaires l'a placé devant des situations presque inextricables qu'il n'a pu résoudre que grâce à la lassitude générale des esprits.

Le Roi ne peut, en effet, espérer trouver à la tête de l'opposition le chef tout désigné du futur ministère :

cette heureuse chance ne lui arrive guère que lorsque la Chambre choisit pour président un homme dont la candidature a été combattue par le gouvernement. En général, la coalition qui vient de triompher, formée surtout par des rancunes et des ambitions et renfermant les groupes les plus opposés, n'a ni la consistance ni la force nécessaires pour soutenir un Cabinet. La nouvelle majorité gouvernementale doit presque toujours trouver ses principaux éléments dans l'ancienne coalition ministérielle. Aussi voit-on souvent le nouveau Cabinet conserver quelques membres du ministère renversé. Parfois même le gouvernement reste confié au Premier Ministre dont la politique vient d'être condamnée par le Parlement. De même que la majorité se recompose par l'addition de quelques groupes, le Cabinet se reconstitue sous la direction du même chef par l'introduction de quelques éléments ralliés.

Le Premier Ministre qui a reçu la mission de former un Cabinet se trouve à son tour devant d'énormes difficultés; la moindre maladresse dans les négociations qu'il entame peut compromettre irrévocablement la combinaison qu'il avait en vue. Il ne trouve guère de collègues désignés par les circonstances comme les représentants de l'opinion triomphante. Il n'a pas seulement à considérer dans le choix de ses collaborateurs leur capacité et leur expérience. Il doit avant tout distribuer les portefeuilles entre les divers groupes dont il recherche l'appui, tenir compte des espérances et des préjugés de chaque coterie et de chaque personnage influent, ménager les intérêts et la susceptibilité des députés de chaque région. « Enfin, il importe que le

« Premier M[illegible] entre ces
« éléments [illegible] harmonie
« au [illegible] et
« les ress[illegible] de
« telle[illegible] ils
« sachent [illegible]
« nau[illegible] [1]. »

Les [illegible] dans le Parlement et [illegible] que dans le Sénat. [illegible] principe strict, mais une [illegible] qui n'a pas toujours été respectée, [illegible] les protestations de l'opinion publique et les hommes les plus autorisés [2]. Le chef du Cabinet est presque toujours un député. Depuis les trois ministères éphémères constitués en 1848 et en 1849, un seul sénateur, le général Menabrea, a présidé aux destinées du gouvernement de 1867 à 1869 [3]. Le Sénat est toujours représenté dans le Cabinet, mais la majorité des ministres appartient régulièrement à la Chambre élective. Les ministres de la guerre et de la marine sont choisis parmi les hommes techniques, mais s'ils ne sont déjà sénateurs, ils reçoivent généralement la dignité sénatoriale en même temps que le portefeuille ministériel. Parfois aussi on les a vus profiter de la

1. — [illegible] *tare*, p. 1[illegible]

2. — [illegible]

3. — [illegible] — Arc[illegible]

vacance d'un siège de député pour solliciter un mandat à la Chambre.

IV. — Organisation intérieure et Rôle général du Cabinet. — Les caractères essentiels du Cabinet parlementaire nous apparaissent sensiblement faussés dans le ministère italien. Les ministres sont responsables devant le Roi et devant le Parlement ; mais ce dernier a presque abandonné son pouvoir à la disposition de toutes les ambitions, de tous les intérêts et de toutes les rancunes. Les membres du Cabinet, au lieu d'être unis par une sincère communauté de vues politiques, sont à peine liés par un programme vague et indécis, qui leur impose une solidarité purement factice et artificielle.

La responsabilité devant le Roi est réelle et sérieuse. Le Souverain a pu à certains moments critiques renvoyer les ministres dont il désapprouvait la politique. Son appui est toujours précieux pour des hommes qui ne peuvent jamais compter avec certitude sur la confiance du Parlement.

Dans les Chambres, les ministres impuissants à rallier une majorité solide doivent se contenter de l'appui fragile et incertain de coalitions mouvantes et instables. Les événements les plus futiles peuvent être l'occasion de leur chute, et les crises ministérielles se succèdent rapides et souvent inexpliquées. D'autre part, toujours à la merci des ambitions déçues et des intérêts froissés, les ministres ne peuvent prétendre diriger et contenir la majorité et ils sont réduits à suivre sans résistance son impulsion irréfléchie. En un mot, le Cabinet reste perpétuellement sous la dépendance complète d'un Par-

lement dont il ne peut ni prévenir les caprices, ni arrêter les empiétements.

Les ministres sont unis moins par des principes politiques que par des calculs momentanés. Des hommes qui la veille se combattaient à outrance et se rattachaient aux groupes les plus opposés, entrent dans la même combinaison ministérielle. Chacun, semble-t-il, sacrifie une grande partie de son programme à des considérations particulières ou même à des visées personnelles. Après des négociations souvent longues et difficiles, il s'établit entre eux une union superficielle qui trouve son expression dans un programme équivoque. Mais l'édifice laborieusement échafaudé menace sans cesse de s'écrouler et souvent la première question nouvelle qui se soulève provoque la discorde au sein du Cabinet et amène sa dissolution.

Le conseil des ministres est devenu en Italie un véritable corps constitué, que la loi et les règlements ont pris soin d'organiser. Un décret du 21 décembre 1850 et une loi du 13 décembre 1859 définissaient déjà les affaires qui devaient être soumises à ses délibérations. Un décret du 28 mars 1867 lui donna une organisation complète; mais il fut abrogé un mois plus tard par un autre décret qui conférait au conseil le droit de déterminer par un règlement intérieur les rapports entre les ministres et le chef du Cabinet. Enfin un décret du 25 août 1876 est venu remettre en vigueur presque toutes les règles déjà tracées en 1867.

Il est certains objets qui doivent être soumis au conseil des ministres et ne peuvent être décidés que par lui. Ce sont :

1. — Les questions d'ordre public et de haute administration,

2. – Les projets de loi à présenter au Parlement,

3. — Les projets de traités,

4. — Les projets de traités organiques,

5. — Les questions de droit international et d'interprétation des traités,

6. — Les conflits d'attributions entre les divers ministères et les bureaux qui en dépendent,

7. — Les pétitions renvoyées par le Parlement au conseil des ministres,

8. — Les propositions qui touchent aux rapports avec les autorités ecclésiastiques.

9. — Les nominations des sénateurs, des membres du conseil d'Etat et de la cour des comptes, des commandants généraux, des ministres auprès des puissances étrangères, des présidents, procureurs et avocats généraux près des cours de cassation et d'appel, de l'avocat général du Trésor, des préfets et sous-préfets, des commandants des divisions militaires et des départements maritimes, des directeurs généraux et des autres chefs des administrations centrales et provinciales.

D'autres objets doivent être portés à la connaissance du conseil des ministres, afin qu'il puisse les examiner, mais ils ne doivent pas nécessairement être soumis a une délibération formelle. Ce sont :

1. — Les projets de règlements pour l'exécution des lois, les règlements généraux d'administration et toutes les affaires auxquelles il doit être pourvu par décret royal de l'avis du conseil d'État, toutes les fois que le ministre compétent n'entend pas se conformer a cet avis,

2. — Les projets de décrets royaux statuant sur les recours soumis au Roi contre la légitimité des mesures administratives,

3. — Les ordres motivés adressés à la cour des comptes pour exiger d'elle l'enregistrement avec réserve précédemment décidé par le conseil des ministres,

4. — Les demandes d'extradition à adresser aux gouvernements étrangers ou faites par eux,

5. — Les rapports sur les conflits soulevés par l'autorité judiciaire ou administrative.

En dehors de ces questions nécessairement soumises au conseil des ministres, les membres du Cabinet peuvent demander au président de porter à l'ordre du jour de la prochaine séance tels objets qu'ils croient utile de mettre en discussion. Le président, de son côté, peut présenter au conseil toutes les questions sur lesquelles il juge opportun de provoquer une délibération.

Le chef du Cabinet convoque les membres aux séances et dirige ordinairement les discussions du conseil. Le Roi peut assister à ces délibérations, mais il ne préside que les réunions dans lesquelles doivent s'agiter des questions particulièrement graves et importantes. Il est tenu un registre des délibérations que conserve le chef du Cabinet et dont il délivre des extraits aux ministres qui en ont besoin.

Le décret a entrepris de déterminer minutieusement les fonctions spéciales du Premier Ministre et ses rapports avec ses collègues. « Il représente le Cabinet, « maintient l'uniformité dans la direction politique et

« administrative de tous les ministères et veille à l'ac-« complissement des engagements pris par le gouver-« nement dans le discours du trône, dans ses rapports « au Parlement et dans les manifestations faites au « pays[1]. » Des droits de contrôle fort étendus lui sont garantis sur l'action des autres ministres. Il demande compte à chacun d'eux de l'exécution des délibérations prises en commun ; il reçoit communication des circulaires, manifestes et rapports qui engagent la direction du gouvernement et de l'administration générale et qui doivent être portés par la voie de la presse à la connaissance du public. Chaque ministre doit lui donner avis préalable de tout acte qui entraîne une dépense extraordinaire et lui remettre la liste de tous les décrets qu'il a l'intention de présenter à la signature royale. Le président a un pouvoir suspensif; il peut réclamer des explications et en référer au conseil. Le ministre des Affaires étrangères doit conférer avec lui sur toutes les notes et communications diplomatiques de nature à engager le gouvernement vis-à-vis des puissances étrangères.

Cependant cette réglementation des droits et des pouvoirs du Premier Ministre n'a pas suffi à lui assurer en Italie une position stable. Dans aucun autre pays. peut-être, cette fonction n'a subi d'aussi profondes vicissitudes. Tantôt le chef du Cabinet, favorisé par les circonstances et fort de la grande autorité dont il jouit dans le Parlement, impose toutes ses vues à ses collaborateurs et trouve en eux des auxiliaires plutôt que

1. — Decret du 25 août 1876, art. 5.

des collègues. Tantôt, après avoir composé un ministère d'éléments disparates, il se trouve tiraillé dans tous les sens et obligé chaque jour de céder à l'impulsion de tel ou tel ministre dont la défection entraînerait la chute du Cabinet. D'autres fois enfin, il doit partager la prépondérance dans le conseil et la direction du gouvernement avec quelque collègue dont l'autorité personnelle et la situation parlementaire ne peuvent s'accommoder d'une position subordonnée.

Le ministère italien ne peut évidemment remplir efficacement la triple mission du Cabinet parlementaire. Il exerce le pouvoir exécutif au nom et sous l'autorité du Roi ; mais il ne sait pas toujours contenir le Parlement dans les limites de son contrôle légitime et il doit supporter l'ingérence des députés dans l'administration. Il donne l'impulsion au pouvoir législatif par l'exercice du droit d'initiative et par l'intervention des ministres dans les travaux du Parlement ; mais il manque souvent de l'autorité nécessaire pour mener à bonne fin les réformes qu'il a entreprises, et la Chambre échappe aisément à sa direction. Il s'efforce de maintenir l'harmonie entre les deux pouvoirs ; mais les échecs répétés qu'il éprouve montrent combien l'œuvre est entravée par la désorganisation des partis.

CHAPITRE II

LES MINISTRES ET LE ROI [1]

Le Statut fondamental réserve au Roi une part du pouvoir législatif et le pouvoir exécutif tout entier. Mais il prend soin d'imposer aux ministres la responsabilité de tous les actes émanés de la puissance royale.

Cependant certains auteurs ont tenté d'établir une distinction entre les pouvoirs du Souverain. Tandis qu'ils veulent voir dans l'exercice de certains d'entre eux le résultat de la volonté libre et spontanée des ministres eux-mêmes et en rendent ceux-ci entièrement responsables, ils considèrent tout exercice des autres comme un acte personnel du Roi et dont ses conseillers n'ont pas à répondre. Suivant Casanova, le Roi agit personnellement : 1° quand il exerce le pouvoir modérateur, c'est-à-dire, quand il nomme les ministres, dissout la Chambre des députés, sanctionne les lois et use du droit de grâce; 2° quand il convoque ou proroge le Parlement et qu'il commande les forces de terre et de mer. « Dans ces cas, dit-il, le Roi use de la prérogative constitutionnelle attachée à la Couronne ; les « ministres qui contresignent les actes relatifs à l'exer-

---

1. — L. Palma, *Corso di Diritto costituzionale*, vol. II, pp. 451-477 ; — G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, pp. 145-166 ; — R. Cardon, *Del Governo nella Monarchia costituzionale*, pp. 95-115.

« cice de cette prérogative ne peuvent en être respon« sables, leur signature n'est alors que l'attestation « authentique de la volonté royale [1]. »

Cette théorie, ainsi énoncée, est évidemment inadmissible ; elle est contraire à l'esprit du Statut fondamental et à l'essence même du régime constitutionnel. Elle abandonne, sans aucune garantie, l'exercice des pouvoirs les plus importants à l'arbitraire d'un homme inviolable et irresponsable. Le système de Casanova a d'ailleurs été rejeté unanimement par les auteurs italiens et jamais un homme politique ne lui a donné la moindre adhésion. En pratique, les ministres ont toujours accepté la pleine responsabilité de tous les actes du Roi.

Il est cependant une catégorie d'actes qui apparaissent inévitablement comme personnels au Souverain et dont il semble difficile d'imposer aux ministres la responsabilité : ce sont les ordres qu'il donne en qualité de commandant de l'armée. Cette question a présenté en Italie un intérêt tout particulier ; car c'est le seul pays où depuis l'introduction du régime parlementaire le Roi ait pris le commandement effectif des forces militaires devant l'ennemi. Certains auteurs, arrêtés par les difficultés de la question, ont conclu à l'irresponsabilité des ministres [2]. D'autres, et ce sont les plus nombreux, ne voulant point admettre que la nation puisse être livrée dans les moments les plus critiques aux volontés d'un homme irresponsable, cherchent

1. — Casanova, *Del Diritto costituzionale*, 3e édition, vol. II, p. 39.
2. — Gioannis Gianquinto, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, vol. II, p. 469.

une solution qui donne au pays la garantie d'une responsabilité effective. « Le Roi, dit M. Palma, devrait « avoir toute liberté de rester au milieu des troupes où « il représenterait le commandement militaire ; mais le « commandement effectif et la responsabilité devraient « appartenir au chef d'état-major. Le Roi serait le « président naturel des conseils de guerre comme des « conseils civils des ministres, et le plan général des « opérations serait soumis à son approbation; mais l'exé- « cution et les modifications nécessitées par les exi- « gences de la guerre et les péripéties des batailles « devraient appartenir au chef d'état-major, qui seul « aurait le pouvoir d'ordonner les mouvements de « l'armée en campagne. Quelques-uns de ses actes pour- « raient avoir besoin de l'approbation royale ; mais les « ordres du Roi ne devraient avoir de force que par « l'intermédiaire du chef d'état major [1]. »

Il semble que cette solution a fini par prévaloir dans la pratique. Dès 1848, le ministère revendiquait la responsabilité de tous les faits de guerre « pour tout ce qui « outrepassait les conséquences naturelles de la pré- « rogative royale du commandement de l'armée [2] ». Malgré cette réserve, il nomma spécialement un « ministre résidant au camp près de Sa Majesté ». Cet usage fut observé dans toutes les campagnes suivies par le Roi en 1848 et en 1849. Durant la guerre de 1859, le ministre de la Guerre fut presque continuellement aux côtés de Victor-Emmanuel. Enfin pendant la campagne

1 — Palma, *op. cit.*, vol. II, p. [illegible].
2 — Mancini-Galeotti, *Norme ed Usi del Parlamento italiano*, p. [illegible].

de 1866 contre l'Autriche, le général La Marmora fut nommé chef d'état-major avec le titre de ministre [1].

Le Roi d'Italie reçoit donc pour tous ses actes les avis de conseillers responsables auxquels appartient la direction du gouvernement. Quant à l'influence personnelle qu'il exerce, elle est, semble-t-il, plus étendue que celle de la Reine d'Angleterre et peut plutôt se comparer à celle du Roi des Belges, quoiqu'elle soit bien moins assurée et plus variable.

Les Souverains italiens doivent la grande part qu'ils ont exercée dans le gouvernement à leurs qualités personnelles, au prestige dont la constitution du royaume d'Italie a entouré la dynastie de Savoie et surtout à l'état de confusion dans lequel sont plongés les groupes parlementaires. N'ayant jamais devant lui une majorité fixe, mais une simple coalition d'éléments divers toujours prêts à se dissoudre pour entrer dans une autre combinaison plus favorable à leurs intérêts particuliers, le Roi ne se sent pas nécessairement enchaîné par les avis de ses conseillers. Ceux-ci, de leur côté, s'appuyant sur une base instable, ne peuvent opposer à la volonté royale une résistance décidée, ni la diriger au gré de leurs désirs. Toutefois le Souverain doit montrer une grande réserve dans son action et garder dans l'exercice de son pouvoir le secret qui le protège. Car les partis avancés jouissent en Italie d'une grande influence et il serait téméraire d'éveiller leurs susceptibilités.

Grâce à l'absence de partis organisés le Roi possède souvent une certaine liberté dans le choix de son Pre-

1 — Mancini-Galeotti, *op. cit.*, pp. 704-706.

mier Ministre. Il peut se laisser guider, non seulement par ses préférences personnelles, mais aussi par des considérations politiques.

Le Roi d'Italie dispose des mêmes moyens que les autres monarques parlementaires pour faire sentir son influence à son gouvernement. Les ministres doivent le tenir au courant de tous les faits qui intéressent l'administration intérieure et extérieure ; il a le droit de les encourager dans leur politique, de même qu'il peut modérer leur action par les avertissements et par les objections qu'il leur adresse. Il a même pu à plusieurs reprises, et dans les circonstances les plus graves, refuser catégoriquement son approbation aux avis que le Cabinet lui présentait.

L'influence royale se fait sentir avec une intensité particulière et est plus facilement acceptée dans le domaine des relations extérieures. Ce fut surtout dans les questions de politique internationale que l'on vit les Souverains prendre hardiment l'initiative et imposer ouvertement leur volonté. Ils ont toujours suivi avec un intérêt particulier les relations du royaume avec les pays étrangers et c'est dans cette partie du gouvernement que leur influence a été le plus accentuée.

Le Roi préside parfois les séances du Cabinet, nous l'avons vu. Les communications qui intéressent le gouvernement lui sont adressées par le Premier Ministre, celles qui concernent un département exécutif par le chef de ce département. Il doit donner à ses ministres son entière confiance tant qu'ils sont en fonctions et éviter, par conséquent, les entrevues particulières avec les députés et les hommes d'Etat de l'opposition.

Les officiers de la maison royale ne sont pas ordinairement considérés comme des fonctionnaires politiques, quoiqu'ils n'aient pas toujours été choisis parmi les hommes étrangers aux luttes des partis et à la vie parlementaire. A deux reprises on a tenté, mais sans succès, de leur faire attribuer par les Chambres un caractère politique [1]. Cependant un jour le chef du Cabinet sollicita et obtint du Roi la démission de deux hauts officiers de la Cour.

Le Roi d'Italie peut certes provoquer la démission de ses conseillers : c'est un droit que le texte constitutionnel lui confère, qu'il a exercé à plusieurs reprises et dont l'instabilité des majorités parlementaires lui facilite l'usage. Cependant, c'est toujours pour lui un droit extrême, auquel il n'est pas prudent de recourir dans les circonstances ordinaires. A trois reprises, Victor-Emmanuel provoqua ou demanda la démission de ses ministres. En 1859, il refusa de suivre Cavour dans sa résistance aux préliminaires de paix de Villafranca et il préféra se séparer de son ministre, malgré l'autorité et la popularité dont il jouissait. En 1864, à la suite d'émeutes graves qui avaient accueilli à Turin la nouvelle du transfert de la capitale à Florence, il redemanda leurs portefeuilles aux membres du cabinet Minghetti. Enfin en 1867, comme le ministère Rattazzi voulait appuyer efficacement les entreprises de Garibaldi contre les États pontificaux, protégés par les troupes françaises, le Roi arrêta net ses ministres dans leur politique qui menait à un conflit avec la France.

1. — Mancini Galeotti, *op. cit.*, pp. 682-683.

CHAPITRE III

LES MINISTRES ET LES CHAMBRES

I. — Organisation et Pouvoirs des Chambres. — Le Parlement italien se compose d'une Chambre élective et d'un Sénat nommé par le pouvoir royal. La Chambre comprend 508 députés élus au scrutin de liste par 135 collèges. La loi du 24 septembre 1882 a donné à l'Italie un système électoral suffisamment large, mais assez compliqué. Est électeur tout Italien âgé de vingt et un ans, jouissant de ses droits civils et politiques, sachant lire et écrire et remplissant en outre l'une ou l'autre des conditions suivantes : 1. une capacité prouvée, soit par un examen portant sur les matières comprises dans l'enseignement primaire obligatoire, soit par le fait de remplir ou d'avoir rempli certaines fonctions énumérées par la loi; — 2. le paiement d'un certain cens : 19 fr. 80 d'impositions directes au profit de l'État; — 3. l'occupation d'un immeuble d'une valeur fixée par la loi.

Les sénateurs sont nommés à vie par le Roi en nombre illimité; mais ils ne peuvent être choisis que dans l'une des catégories énumérées par le Statut fondamental, telles que le haut clergé, les corps scientifiques, les assemblées électives, les hauts fonctionnaires, la magistrature, l'armée, les grands propriétaires et les

hommes « qui par des services ou des mérites éminents ont illustré la patrie ». Le Sénat compte un peu plus de trois cents membres.

Le mandat de député est, en principe, incompatible avec l'exercice de fonctions publiques rétribuées par l'État. Il est inutile de dire qu'une exception est faite en faveur des ministres et des sous-secrétaires d'État. Bien plus, la loi a admis que quarante sièges pourraient être occupés à la Chambre par des fonctionnaires supérieurs tels que les membres du conseil d'État, des cours de cassation et d'appel et de certains conseils administratifs, les officiers généraux et supérieurs des armées de terre et de mer et les professeurs des universités.

Les Chambres ne se réunissent pas de plein droit, mais elles doivent être convoquées chaque année par le Roi. Celui-ci peut les ajourner comme il l'entend, et dissoudre la Chambre des députés. Seulement, dans ce dernier cas, il doit convoquer la nouvelle assemblée dans les quatre mois. Il a été fait en Italie un usage fréquent de ce droit de dissolution : la durée du mandat parlementaire, que la loi fixe à cinq années, s'est trouvée réduite en moyenne à trois années seulement.

Les Chambres se divisent par le sort en bureaux renouvelés tous les deux mois. Ces bureaux examinent chaque projet de loi qui leur est renvoyé et nomment les membres d'une commission, ou bureau central, pour en faire une étude approfondie. Au commencement de chaque session, les deux assemblées élisent diverses commissions permanentes, dont la plus importante est chargée de l'examen du budget.

Les Chambres italiennes possèdent tous les droits ordinairement conférés aux assemblées parlementaires : en matière législative : initiative, amendement et adoption des lois ; — en matière de finances : vote des impôts, des budgets, des emprunts et approbation des comptes ; — en matière de relations extérieures : ratification des traités de commerce et de ceux qui engagent les finances de l'État ; — contrôle du pouvoir exécutif avec la sanction de la responsabilité politique des ministres.

Les deux Chambres ont en principe les mêmes pouvoirs.

Les projets financiers doivent être présentés en premier lieu devant la Chambre des députés : celle-ci met les ministres en accusation et les renvoie devant le Sénat qui les juge.

En fait, les deux assemblées jouent dans le gouvernement des rôles tout à fait différents. Le Sénat se distingue de la Chambre par la capacité éminemment supérieure de ses membres, mais son autorité se trouve irrémédiablement compromise par son origine même. Reposant sur un principe peu respecté et même très contesté, il doit abandonner entièrement la direction politique à la Chambre qui représente véritablement la nation. La compétence speciale d'un grand nombre de ses membres lui permet sans doute de coopérer d'une façon très utile à la rédaction et à la revision des lois. Et cependant, même dans cette œuvre, il trouve rarement l'occasion de faire sentir son influence modératrice. « Ses doctes discussions sont peu lues, aucun gouver« nement ne peut subir son impulsion, les ministres eux-

« mêmes ne lui ont jamais accordé et ne lui accorderont « jamais la considération qu'il mériterait, parce qu'ils « n'ont rien à craindre de lui. Il continuera à être réduit « à voter souvent les lois pour la forme. Plein de hauts « fonctionnaires et d'hommes de bon sens qui doivent « sentir les nécessités de la politique du gouvernement, « il n'accepte pas la responsabilité d'apporter des en- « traves au pouvoir exécutif en rejetant ou en modi- « fiant une loi. La loi le déclare premier corps de « l'État, mais il renferme les invalides de la Constitu- « tion. Il est impuissant vis-à-vis du Roi et des minis- « tres qui l'ont nommé et qui peuvent toujours en mo- « difiant la majorité lui dicter ses décisions. Il est sans « influence sur l'ensemble qui ne le connaît pas. »

II. — **Les Partis politiques.** — La division de nos partis, dit un auteur italien, [illegible] non point par [illegible] causes historiques et poli-tiques, mais par des [illegible] purement personnelles et [illegible] caractère [illegible] plus en plus à mesure que [illegible] constitutionnelle [illegible] conditions [illegible] développement [illegible] formation [illegible]

« sous les dénominations non moins empiriques de « droite et de gauche, suivant de simples distinctions « de degrés et de formes, et peut-être aussi de con- « sciences et de personnes [1]. »

C'est en effet à la situation des partis politiques que le gouvernement parlementaire doit principalement les échecs qu'il a éprouvés en Italie. Il y rencontra deux obstacles : l'existence d'un parti anticonstitutionnel, dont l'abstention complète de la vie politique faussa la sincérité de la représentation nationale; la désorganisation des groupes parlementaires qui empêcha la formation de majorités stables.

Divers groupes aux Chambres italiennes ont pris les noms de droite, de centre et de gauche, mais ce sont là de simples divisions factices. Ni l'une ni l'autre de ces fractions ne forme un véritable parti organisé, ayant un programme déterminé, obéissant à des chefs reconnus. Ce serait une grave erreur que de voir dans la droite un parti conservateur et dans la gauche tout le parti libéral. Il n'y a pas de véritable groupe conservateur au Parlement italien; l'abstention des catholiques a toujours rendu impossible la formation d'un parti qui pût revendiquer ce nom. En réalité, si l'on excepte peut-être quelques députés isolés de l'extrême droite et les socialistes républicains de l'extrême gauche, tous les députés appartiennent aux diverses nuances du parti libéral. Ceux qui siègent à droite apportent dans le gouvernement des idées plus modérées, un esprit plus conciliateur, mais ils ne forment pas eux-mêmes un parti

1. — Cardon, *Del Governo nella Monarchia costituzionale*, p. 125.

compact et se subdivisent en groupes divers plus ou moins accentués. On chercherait vainement une ligne de démarcation précise entre la droite et la gauche. Au lieu de deux partis nettement tranchés, nous voyons toute une série de groupes dont chacun se distingue à peine par des nuances imperceptibles du groupe voisin et se trouve pourtant en opposition marquée avec d'autres groupes plus éloignés.

Toutes ces coteries n'ont d'ailleurs aucune organisation, ni aucune stabilité. A vrai dire, elles sont moins séparées par des principes, ou par de simples vues politiques, que par des questions de personnes et d'intérêts particuliers. Les députés se dévouent moins à un programme qu'à un homme, moins à une idée qu'à la poursuite d'avantages personnels. Cette situation se complique encore de certaines divisions opérées par l'esprit régional que n'a pu suffisamment tempérer l'unité récente du royaume [1].

Cette anarchie parlementaire ne peut manquer de fausser toute l'organisation du Cabinet. Au ministère homogène et fortement uni, stable et fort, elle substitue ce qui n'en est que la contrefaçon : un cabinet de coalition dont l'existence est aussi précaire que l'autorité. Jamais le gouvernement ne peut se dire certain du lendemain ; formé par la réunion d'éléments divers, il peut être renversé par la retraite d'un de ses membres. Appuyé sur des groupes rivaux, sinon opposés, il est à la merci de toutes les ambitions et de tous les mécontentements irréfléchis. Depuis l'introduction du régime

1. — Arcoleo, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, p. 205

constitutionnel, un seul ministre, Cavour, sut imposer sa forte autorité à ses collègues et au Parlement. D'autres, sans doute, ont pu paraître indissolublement attachés au gouvernement ; mais c'était au prix de l'abandon de tout principe : tel Depretis, qui inventa la politique du « transformisme » et se maintint au pouvoir par des prodiges d'équilibre, avec une étonnante habileté, appelant successivement à son aide tous les groupes parlementaires, depuis la droite jusqu'à la gauche avancée. D'autres aussi ont pu croire leur autorité affermie et en imposer un moment par les majorités formidables qui leur décernaient des votes de confiance ; mais une chute profonde et soudaine ne tardait pas à montrer la fragilité de leur puissance.

Tout devient équivoque d'ailleurs dans le régime parlementaire ainsi appliqué. Équivoques les votes de blâme ou de défiance : la majorité formée souvent des éléments les plus opposés, sans autre lien que leur commune opposition au ministère, n'offre aucune consistance et ne peut servir de base à aucun gouvernement, quel qu'il soit. Équivoques eux-mêmes les votes de confiance, qui sont dus moins à l'approbation de la politique du ministère qu'à la crainte de son successeur éventuel, si bien que plus d'une fois le Cabinet démissionna après un vote de ce genre. Équivoques enfin les changements et les reconstitutions de Cabinets intervenus à la suite des votes de la Chambre, parfois aussi à la suite de simples intrigues de couloirs. Tantôt, par exemple, ceux qui la veille dirigeaient les attaques de l'opposition entrent dans le ministère qu'ils ont jusque-là vigoureusement combattu. Tantôt le chef du gouver-

nement renversé par un vote de blâme sur une question importante préside encore le nouveau Cabinet dans lequel se retrouvent d'ailleurs une bonne partie de ses anciens collègues. Et ainsi cette anarchie parlementaire, tout en exagérant le droit de contrôle des Chambres, arrive finalement à l'affaiblir. En abusant à tout propos du droit de renverser les ministères, le Parlement ne fait plus qu'ouvrir des crises sans résultat appréciable, qui n'aboutissent la plupart du temps à aucune modification dans la politique, ni même à aucun changement serieux dans le personnel gouvernemental.

Nous n'insisterons pas ici sur les longueurs et les entraves que la désorganisation des partis peut apporter aux travaux parlementaires. Signalons seulement, pour y revenir plus tard, l'action délétère qu'elle exerce indirectement dans toutes les branches de l'administration de l'Etat. Le ministère n'a pas la force de résister aux empiétements des Chambres dans le domaine exécutif ; il en est réduit a mendier, pour ainsi dire, l'appui des deputés, en distribuant a leurs protegés les places et les faveurs gouvernementales. Le deputé souvent élu à la faveur d'une équivoque, par une coalition d'eléments disparates, sinon opposés, n'est plus le représentant de certaines idees et de certains principes. Il n'est que « l'organe d'intérêts locaux, le patron, le solliciteur, « l'agent de ceux qui lui ont conféré son mandat [1] ».

III. — **Les Ministres devant les Chambres.** — Le Statut fondamental confère aux ministres le droit d'entrer

1. — Minghetti, *op. cit.*, p. 8

dans chaque Chambre et de s'y faire entendre chaque fois qu'ils le demandent.

Aucune disposition n'autorise les Chambres à réclamer la présence des ministres. Cependant le Cabinet prend soin de se faire toujours représenter devant elles. Lorsque parfois il a oublié de respecter cet usage, le Sénat et la Chambre n'ont pas manqué de le lui rappeler, en suspendant leurs délibérations et en invitant le ministre particulièrement intéressé à l'objet en discussion à venir assister à la séance. Celui-ci, quoique des observations peu aimables lui aient été parfois adressées, a toujours répondu à ces invitations sans contester le droit du Parlement [1].

Les ministres peuvent se faire représenter ou assister devant les Chambres par leurs sous-secrétaires d'Etat ou par des commissaires du gouvernement. Ceux-ci, choisis soit parmi les membres du Parlement, soit parmi les hauts fonctionnaires de l'administration, sont chargés de suivre la discussion d'un ou de plusieurs projets de loi. Dans les premières années du régime constitutionnel, le gouvernement nommait un commissaire à propos de chaque projet important ; aujourd'hui les ministres soutiennent presque toujours à eux seuls le poids des débats parlementaires ou se contentent de l'appui des sous-secrétaires d'Etat.

IV. — Rôle des Ministres dans l'Élaboration des Lois [2]. — Le droit d'initiative appartient au gouver-

1. — Mancini-Galeotti, *op. cit.*, p. 1[illegible].
2. — Mancini-Galeotti, *Norme ed Usi del Parlamento Italiano*, pp. 193-283, id., *Prima appendice*, pp. 27-32.

nement et aux membres des deux Chambres. Les ministres présentent toujours leurs projets au nom du Roi et le plus souvent à la Chambre des députés. Ils ont aussi parfois déposé d'abord devant le Sénat les lois organiques et les codes qui offraient avant tout un intérêt juridique, sans soulever de grandes questions politiques [1]. Voulant obtenir pour ces projets importants une première étude calme, sérieuse et approfondie, ils les portaient devant l'assemblée qui offrait des garanties spéciales de maturité et de compétence.

Aucune limite n'est apportée au droit d'initiative des ministres. Les propositions déposées par les députés ou par les sénateurs doivent, au contraire, recevoir l'autorisation d'être lues en séance publique. Cette autorisation est censée accordée, si elle est donnée à la Chambre par trois bureaux, au Sénat par les deux cinquièmes des membres votants. Au jour fixé l'auteur développe les motifs de sa proposition ; le Sénat vote sans aucune discussion sur la prise en considération du projet ; la Chambre admet qu'un seul orateur parle contre cette prise en considération et que l'auteur lui réplique. Généralement aussi on demande au gouvernement s'il s'oppose à la prise en considération : ce qu'il fait rarement, même lorsqu'il ne cache pas son intention de combattre vigoureusement le projet. Les propositions dues à l'initiative parlementaire suivent ensuite la même procédure que les projets ministériels.

Les ministres sont naturellement les principaux initiateurs du travail législatif. Pour les projets importants,

1. — Palma, *Corso di Diritto costituzionale*, vol. II, p. 282.

tels que ceux des codes et des lois organiques, le gouvernement possède une sorte de monopole de fait. Car seul il peut entreprendre soit avec l'aide du conseil d'Etat, soit avec l'assistance de commissions spéciales, les études longues et difficiles que nécessite l'élaboration des lois de ce genre. Mais, abstraction faite de ces projets, l'initiative des ministres, quoique restant toujours prépondérante, ne semble pas être aussi absorbante en Italie que dans les autres pays. Les députés ne sont pas enchaînés par la discipline d'un parti et trouvent bien rarement dans le ministère qu'ils appuient la représentation exacte de leurs idées. Aussi usent-ils souvent et avec succès de leur droit d'initiative. Le ministère d'ailleurs ne se sent pas toujours la force de s'opposer aux projets qui surgissent de tous les côtés de la Chambre. Reposant sur une coalition de groupes, il doit toujours craindre de mécontenter ceux qui traduisent leurs vœux sous une forme aussi explicite.

Jusqu'en ces dernières années, les projets de loi étaient soumis, à la Chambre italienne, à l'examen des bureaux et à l'étude d'une commission, suivant une procédure imitée de celle qui a été en vigueur devant les assemblées françaises. Mais en 1888, le Parlement, frappé des abus et des inconvénients que produisait l'omnipotence des commissions, a autorisé la Chambre à suivre dans l'étude des lois une autre marche qui, sans supprimer les commissions, a permis de diminuer leur rôle et leur influence.

Le ministre ou le député qui présente un projet doit déclarer immédiatement s'il désire le soumettre à l'exa-

men des bureaux ou à la nouvelle procédure des trois lectures. La Chambre décide la question, après avoir entendu un orateur dans chaque sens.

Si l'assemblée se prononce pour l'ancienne procédure, les projets sont aussitôt transmis aux bureaux. Ceux-ci, après un examen superficiel, — car leurs séances sont très peu suivies, — nomment une commission centrale qui fait du projet une étude approfondie et parfois interminablement longue. Les séances de cette commission sont privées : en dehors des membres élus, on n'y admet, et avec voix consultative seulement, que les auteurs de la proposition discutée. Les ministres ne participent jamais à ses délibérations; mais si la commission a besoin d'éclaircissements, elle peut les inviter à venir les donner verbalement. Après qu'elle a terminé ses travaux, le rapporteur, nommé par elle, dépose à la Chambre un rapport auquel on peut rarement, paraît-il, reprocher sa brièveté[1].

Les commissions parlementaires ont pris en Italie une importance exagérée au détriment de l'influence ministérielle. Le Cabinet, loin de trouver dans leurs membres et dans leurs rapporteurs des partisans dévoués, rencontre trop souvent parmi eux des amis peu sûrs, dont les ambitions et les intérêts personnels ne sont point réfrénés par la discipline d'un parti, ou des adversaires cachés toujours prêts à le mettre en échec. Tantôt les projets du gouvernement sortent de leurs mains profondément remaniés, tantôt ils viennent se heurter à un contre-projet partant de principes absolument opposés.

1. — Palma, *op. cit.*, vol. II, p. 324.

Parfois les travaux de la commission sont menés avec une lenteur calculée, et le gouvernement et la Chambre sont impuissants devant cet obstructionnisme.

Les débats devant l'assemblée s'ouvrent par une discussion générale. Le président accorde la parole alternativement aux partisans et aux adversaires du projet et, avant de prononcer la clôture des débats, au rapporteur de la commission et aux ministres. D'après le règlement de la Chambre, chaque orateur ne peut parler qu'une seule fois sur le même sujet, mais l'usage accorde à chacun le droit de répliquer, et il arrive parfois aussi que les députés usent avec succès de divers artifices pour imposer à l'assemblée toute une série de discours sur la même question[1].

Lorsque la clôture de la discussion générale a été prononcée, la Chambre est appelée à voter sur les divers ordres du jour qui ont été proposés. D'après le règlement, chaque ordre du jour doit être soumis à la commission et, si celle-ci le rejette, son auteur seul peut le développer, à condition que la discussion en soit réclamée par quinze députés au moins. Mais cette règle n'est pas respectée et la commission ne donne son avis que lorsque tous les ordres du jour ont été développés. L'absence de toute cohésion et de toute discipline dans les groupes parlementaires produit ici encore ses effets. Les ordres du jour sont parfois déposés en nombre démesuré. Heureusement la plupart d'entre eux sont retirés dès que le gouvernement et la commission ont exprimé leur opinion à leur égard. L'ordre du jour

1. — Mancini e Galeotti, *op. cit.*, p. 142.

décidant de passer à la discussion des articles ne peut être mis aux voix qu'en dernier lieu, après le vote sur tous ceux qui impliquent la remise de la discussion, l'amendement ou le rejet du projet.

Le règlement de la Chambre n'impose aucune restriction au droit que possèdent les députés de présenter des amendements. Ceux-ci peuvent même être déposés devant la commission et dans ce cas leurs auteurs sont admis à venir les discuter devant elle avant les débats en séance plénière.

Lorsque tous les articles ont été adoptés avant qu'il soit passé au vote sur l'ensemble du projet, les ministres et les membres de la commission peuvent appeler l'attention de la Chambre sur certains amendements qui ont été admis et qui leur semblent peu conciliables avec le but ou avec les autres dispositions de la loi. En ce cas, ils proposent un texte afin de faire disparaître l'antinomie. D'après le règlement, la discussion qui s'ouvre à ce sujet doit se borner à un colloque entre l'auteur de l'amendement et les commissaires ou les ministres. Mais cette règle est peu respectée.

Lorsque la Chambre décide de suivre dans l'examen d'un projet la procédure des trois lectures, une discussion générale, qui constitue la première lecture, s'ouvre tout d'abord devant la Chambre par un exposé que présente l'auteur du projet. Au cours de cette discussion, tout député peut présenter des motions concernant les matières qui font l'objet de la loi dans le but d'en déterminer ou d'en modifier l'esprit. La discussion générale se termine, après l'adoption ou le rejet de ces mo-

tions, par le vote sur cette question que pose le président : la Chambre entend-elle passer à la seconde lecture en séance publique ?

La seconde lecture consiste dans la discussion et le vote des articles. Mais avant qu'elle ne soit entamée, le projet est renvoyé à l'examen d'une commission élue ordinairement par les bureaux, et qui peut être aussi nommée directement par la Chambre ou par le président. La commission doit terminer son travail et déposer son rapport endéans les trente jours, si la Chambre n'a pas fixé un autre délai. Si, à l'expiration du terme prévu, le rapport n'est pas déposé, tout ministre et tout député peut demander à la Chambre de fixer quand même le jour où elle passera à la seconde lecture. L'assemblée prononce sa décision après avoir entendu le gouvernement et le rapporteur de la commission.

Enfin la troisième lecture n'est plus qu'un travail de revision : le président soumet à la discussion et au vote les articles dont le rejet a été proposé ou au sujet desquels des amendements ont été présentés, et finalement l'ensemble du projet est mis aux voix.

Est-il besoin de dire que, quelle que soit la procédure suivie, les ministres italiens n'exercent pas dans la discussion des lois une autorité toujours efficace et incontestée ? Ils doivent partager la direction des débats avec le rapporteur d'une commission qui, naturellement jaloux de son influence personnelle, est pour eux moins un auxiliaire qu'un rival, et qui parfois convoite même quelque portefeuille. Les groupes désorganisés sont d'ailleurs moins faciles à mener qu'un parti compact, car en l'absence de toute discipline, les députés se

laissent influencer par toutes sortes de considérations particulières.

Aussi les projets ministériels, déjà remaniés par la commission, doivent-ils encore subir des modifications importantes devant la Chambre. Heureux encore les ministres qui parviennent à les faire aboutir dans ces conditions. Le gouvernement ne peut jamais compter sur l'adoption de ses projets, même profondément altérés. Il n'a pas seulement à craindre les échecs, il doit encore redouter la lenteur et l'incohérence des discussions, parfois même l'obstructionnisme plus ou moins prémédité. Les débats se prolongent souvent outre mesure, grâce à la faconde méridionale, grâce aussi à l'éparpillement des groupes parlementaires qui veulent tous faire connaître et défendre leurs opinions. La désorganisation des partis empêche la formation d'une majorité fixe, ayant des vues nettes et précises sur le projet discuté, des votes contradictoires entravent sans cesse les débats et aucune solution ne peut intervenir. Aussi le ministère voit-il souvent arriver le terme de la session, sans qu'il ait pu faire aboutir une bonne partie de ses projets.

Les projets votés par la Chambre sont transmis au Sénat où ils passent par les diverses phases d'une procédure analogue à celle qu'ils ont déjà suivie devant la Chambre. Le Sénat, dont les membres offrent, au point de vue des travaux législatifs, des garanties toutes spéciales de capacité, fait une revision attentive des textes adoptés par les députés. Il travaille moins à modifier leur portée politique qu'à les compléter et à améliorer leur valeur juridique. Dans certains cas cepen-

dant il a pu apporter quelque modération aux réformes projetées, ou même y opposer une résistance efficace.

La sanction royale peut incontestablement être refusée aux projets de loi votés par les deux Chambres ; mais depuis la mise en vigueur de la Constitution, elle a toujours été accordée.

Cette procédure compliquée ne pouvait évidemment être suivie dans la discussion des codes sans entraver pour longtemps tous les travaux parlementaires. On a donc imaginé alors une marche plus simple et plus rapide, supprimant le vote par articles et impliquant des limitations plus ou moins importantes au droit d'amendement. Ainsi on a présenté le Code de commerce en 1883 et le Code pénal en 1888 avec une loi en deux ou trois articles qui en approuvait le contenu. Dès lors les codes eux-mêmes n'étaient plus considérés que comme des annexes à la loi proposée ; la discussion ne portait plus directement sur leur texte même, et il n'était plus nécessaire de lire et de mettre aux voix chacun de leurs nombreux articles. Tout membre pouvait, il est vrai, soulever des objections et développer des amendements. Seulement ceux-ci étaient présentés sous forme d'ordres du jour ou d'annexes à la loi, invitant ou autorisant le gouvernement à promulguer le projet présenté en y apportant telle ou telle modification. Bien plus, le Cabinet mettait un tel acharnement à entraver l'initiative des députés qu'il allait jusqu'à compromettre leur droit d'amendement.

V. — Rôle des Ministres dans la Préparation des

Budgets [1]. — Afin d'éviter les douzièmes provisoires et les mécomptes trop graves dans les prévisions de recettes et de dépenses, les Chambres italiennes avaient soumis les budgets à une double discussion et à un double vote. Avant le 15 mars de chaque année, le ministre des Finances devait déposer un « budget de première prévision » pour l'exercice qui commençait le 1er janvier suivant. Ce projet était discuté et voté entièrement avant le commencement de l'année financière. Mais plus tard, dans la première quinzaine de mars qui suivait l'ouverture de l'exercice, le gouvernement déposait un nouveau projet : « le budget de prévision définitive, » c'est-à-dire, le projet entier de budget rectifié d'après les nouvelles probabilités de recettes et de dépenses à effectuer. D'où nouvelle discussion et nouveau vote du budget dans tous ses détails.

Il y avait là une grande perte de temps et le gouvernement profitait de la seconde délibération pour soumettre au Parlement des dépenses déjà en grande partie engagées. Et souvent le budget définitif présentait des différences énormes avec le budget de première prevision.

Une loi de 1883 a tenté de mettre fin à ces abus. Elle a reporté l'ouverture de l'année financière au 1er juillet. Sans revenir au système du vote unique, elle a remplacé le budget de prévision définitive par un budget rectificatif, qui ne renferme plus que les chiffres modifiés ou nouveaux. Enfin elle a tenté, sans grand

1. — Mancini Galeotti, *Norme ed Usi del Parlamento Italiano* pp. 341-3[illegible].

succès, semble-t-il, d'obliger les ministres à n'apporter des modifications au budget primitif que dans les cas absolument nécessaires.

Aujourd'hui le ministre des Finances dépose devant la Chambre dans le courant de novembre le budget de première prévision pour l'exercice suivant. Ce budget se divise en douze projets de loi distincts : onze projets de dépenses, correspondants aux divers départements ministériels, et un projet de recettes qui comprend aussi un état recapitulatif de toutes les dépenses. Chacun de ces projets est divisé en deux titres, dont l'un est consacré aux dépenses ou aux recettes ordinaires, l'autre aux dépenses ou aux recettes extraordinaires.

Tous les budgets sont renvoyés à l'examen d'une seule commission permanente composée de trente membres au moins et nommée par la Chambre même, au scrutin secret. Généralement les groupes parlementaires se mettent d'accord, afin d'assurer à chacun d'eux dans la commission du budget une représentation proportionnelle au nombre de ses adhérents et la majorité a rarement abusé de sa force pour enlever à l'opposition les places qui lui revenaient. La commission se divise pour la facilité du travail en sept sections qui se partagent l'étude des projets financiers.

Le vote des budgets de dépenses précède la discussion du budget des recettes, car ce dernier doit contenir l'approbation de l'état récapitulatif de toutes les dépenses. Les débats sont dirigés pour chaque projet par le ministre intéressé et par le rapporteur spécialement désigné. Les députés ont un droit d'amendement

illimité, aussi bien pour augmenter que pour réduire les chiffres des dépenses et des recettes.

Les projets votés par la Chambre sont transmis au Sénat et celui-ci peut à son tour les amender. Ils sont examinés par la commission permanente des finances, composée de quinze membres élus au scrutin secret.

Tous les budgets de première prévision sont discutés et votés par les deux Chambres avant l'ouverture de l'année financière. Mais au mois de novembre, alors que l'exercice est déjà en cours depuis plusieurs mois, le ministre des Finances présente à la Chambre un projet de loi portant rectification du budget primitif. Il n'y a plus alors douze projets distincts, mais un seul projet renfermant l'état des chapitres à modifier et la récapitulation des recettes et des dépenses telles qu'elles résultent du budget rectificatif. D'après la nouvelle loi de comptabilité générale, les modifications introduites dans le budget rectificatif ne peuvent résulter que de lois nouvelles déjà votées, ou de circonstances imprévues impliquant des besoins urgents auxquels on ne peut se soustraire, ou des prélèvements approuvés antérieurement sur le fonds de réserve [1].

Ce projet rectificatif est discuté dans la même forme que les budgets primitifs. Il est renvoyé à la même commission qui en distribue les divers chapitres aux mêmes sections et aux mêmes rapporteurs. Le vote définitif ne

---

1. — Chaque année on inscrit au budget une certaine somme pour former un fonds de réserve destiné à pourvoir aux dépenses obligatoires et aux dépenses d'ordre qui n'ont pas été prévues. Les prélèvements sur ce fonds sont autorisés par décret du ministre des Finances.

peut avoir lieu qu'à une époque où l'exercice financier est déjà en grande partie écoulé.

Les ministres italiens ne jouissent pas d'une autorité assez stable ni assez forte pour rester les seuls inspirateurs de la politique financière. C'est surtout dans la discussion des budgets que leur influence se trouve contrebalancée et compromise par l'existence de cette commission permanente qui concentre l'étude de tous les projets. Puissante tant par l'importance de sa mission que par le nombre et l'autorité de ses membres, celle-ci use de son pouvoir, non seulement pour contrôler de près et pour reviser les projets qui lui sont soumis, mais encore pour influencer la politique du gouvernement et pour s'ingérer dans l'administration.

Il est rare que le ministère puisse combattre ouvertement les conclusions de la commission du budget et de son rapporteur. Souvent il se voit forcé d'accepter des compromis dont le trésor paie presque toujours les frais. « Le ministre aura, par exemple, propose l'augmentation d'un crédit qu'il estimait nécessaire au « service public. Le rapporteur le lui refuse sous prétexte d'économies rigoureuses, mais cède ensuite, « pourvu qu'on augmente également le crédit destiné « à quelque établissement intéressant sa province [1]. »

Le gouvernement n'a même pas toujours l'influence nécessaire pour résister aux augmentations de credits demandées par de simples membres. S'il veut conserver l'appui d'un groupe ou des députés d'une région, il doit donner son assentiment à des travaux superflus,

1. Minghetti, *I partiti politici*, p. 322.

ou conserver des établissements inutiles, une université sans étudiants, un tribunal sans affaires. La Chambre, d'autre part, considère la discussion du budget comme une bonne occasion de remettre en question chaque année certaines institutions ou certains services. Mais les économies qu'elle réalise sont bien plus rares que les majorations de dépenses qu'elle impose.

Le Parlement est également appelé à vérifier et à approuver les comptes de recettes et de dépenses. Il est assisté dans cette tâche par une cour des comptes qui non seulement vérifie toute la comptabilité de l'Etat, mais exerce encore un véritable contrôle sur toutes les dépenses. Les mandats de paiement signés par les ministres lui sont transmis, afin qu'elle les enregistre et y appose son visa, après avoir constaté qu'ils ne violent aucune loi et qu'ils n'excèdent pas les sommes prévues par le budget. Si la cour refuse son visa, le paiement ne peut être valablement effectué qu'en vertu d'une délibération du conseil des ministres.

Cependant les ministres italiens jouissent dans la répartition des crédits d'une latitude plus grande que leurs collègues belges. Sans doute, tout transfert leur est interdit d'un chapitre à l'autre du budget; mais c'est à eux-mêmes qu'il appartient de faire la répartition des crédits entre les articles d'un même chapitre et ils peuvent ensuite opérer entre ces mêmes articles tous les transferts qu'ils jugent nécessaires.

VI. — Contrôle des Chambres sur l'Action des Ministres. — Les Chambres italiennes ont usé et abusé des droits que leur conféraient la Constitution, les lois et les

règlements pour soumettre le Cabinet à un contrôle étroit et incessant. Accablant les ministres de questions et d'interpellations, réclamant d'eux des rapports étendus sur leur gestion et de nombreux documents justificatifs, recourant même au besoin à des enquêtes minutieuses, elles ne cessent d'exercer sur les affaires du gouvernement une surveillance jalouse et inquiète. Le ministère, privé de l'appui d'une majorité stable, est continuellement exposé à recevoir un vote de défiance et, conscient de sa situation précaire, il n'ose pas opposer aux empiétements des Chambres une résistance sérieuse et décidée.

Chaque session parlementaire s'ouvre par un discours du trône prononcé par le Roi. Cet acte développe les vues et le programme du gouvernement et annonce les principaux projets qui seront présentés au Parlement. Toutefois, il ne provoque jamais de longues discussions. L'adresse en réponse à ce discours est considérée comme un simple acte de courtoisie [1] et l'opposition attend une autre occasion pour engager la bataille contre le Cabinet.

Tout ministère nouvellement constitué expose immédiatement aux Chambres les causes de son arrivée au pouvoir et le programme qu'il compte mettre en pratique. De même le Premier Ministre annonce au Parlement les modifications qui peuvent survenir dans le Cabinet et en donne les motifs. Ce sont là, en effet, des explications plus nécessaires en Italie que partout

1. — Palma, *Corso di Diritto costituzionale*, vol. II, p. 415. — Mancini-Galeotti, *Norme ed Usi del Parlamento Italiano*, pp. 631-634.

ailleurs. Il est rare qu'un ministère naisse d'une situation parlementaire parfaitement nette ; nul ne peut voir à première vue ce que sera et ce que fera un gouvernement formé par la coalition de groupes opposés, comprenant des hommes aux idées les plus diverses. Presque toujours aussi la retraite d'un ministre implique quelque modification dans la composition de la majorité ministérielle. Mais les explications données ne brillent pas généralement par leur netteté ; elles restent souvent dans une indécision calculée. Cependant l'opposition risque bien rarement d'engager à ce sujet des débats approfondis ; elle se contente d'embarrasser les ministres par des questions qui, sous prétexte de vouloir préciser le programme du Cabinet, tendent à en montrer le vide et la nullité.

Un usage, établi tantôt spontanément par le gouvernement, tantôt sur les instances des Chambres, oblige aujourd'hui chaque ministre à présenter annuellement, à l'occasion du budget, un rapport détaillé sur les services qu'il dirige. Ces rapports avaient été primitivement transmis à des intervalles irréguliers. En 1872, le ministre des Travaux publics ordonna par décret de publier et de présenter chaque année au Parlement un rapport spécial sur chaque loi en cours d'exécution et sur toutes les branches importantes de l'administration. « Cette idée « a prévalu depuis dans tous les autres départements, « et quand la loi elle-même n'en a pas imposé l'obligation, le ministre y supplée par son initiative. On peut « donc affirmer qu'il n'y a plus aujourd'hui aucun service important de l'État, ni aucune réforme importante en cours d'exécution, qui ne soient mis en pleine

« lumière par ces rapports annuels ; de sorte que dans « aucun autre pays l'administration n'est soumise à une « plus grande publicité et le contrôle parlementaire « n'est favorisé par de meilleures dispositions [1]. »

En dehors de ces rapports les ministres communiquent aux Chambres de nombreux documents pour expliquer leur politique : tels notamment les « livres verts » déposés de temps en temps par le ministre des Affaires étrangères.

La production des documents administratifs peut aussi être réclamée par les députés et par les sénateurs. Les ministres ont le droit incontesté de refuser de telles communications et ils en ont usé à plusieurs reprises ; mais ils ne doivent risquer un refus qu'avec une extrême prudence et s'ils peuvent l'appuyer sur de bonnes raisons.

Bien que distinctes des interpellations, les questions adressées aux ministres n'ont pas aux Chambres italiennes le caractère de simplicité et de brièveté qu'elles possèdent au Parlement anglais [2]. Le règlement oblige tout député qui veut poser une question à en donner avis préalable, ce qu'il fait au moyen d'une demande adressée par écrit au président. Si la Chambre y consent, il peut développer immédiatement sa question ; mais on admet que le gouvernement a le droit de déclarer si et quand il entend répondre. Ainsi la question n'est souvent développée que plusieurs jours après qu'elle a été posée. Ces formalités et ces retards ont pour effet de

1. — Mancini-Galeotti, *op. cit.*, p. 407.
2. — Mancini-Galeotti, *op. cit.*, pp. 376-378 *prima appendice*, p. 69.

lui donner une importance exagérée et de provoquer des développements hors de toute proportion. La Chambre est parfois obligée d'assister passivement pendant de longues heures à un dialogue peu intéressant entre un ministre et un député, sans pouvoir le clôturer par un ordre du jour. Aussi des mesures sont-elles proposées pour limiter le temps consacré aux questions.

Les interpellations sont soumises à une procédure compliquée [1]. Le député qui veut interpeller le ministère en fait la demande par écrit au président et celui-ci en donne lecture à la Chambre. Dans la séance suivante au plus tard, le ministre visé doit déclarer si et quand il entend répondre. S'il accepte l'interpellation, la Chambre fixe le jour où elle sera développée : dans le cas contraire, elle décide si l'interpellation aura lieu, après avoir entendu les deux parties. Au jour fixé, le député développe son interpellation dans tous ses détails et le ministre répond. Si l'interpellateur se déclare satisfait, la discussion est terminée ; sinon, il peut annoncer qu'il entend soumettre à la Chambre une résolution. Alors celle-ci, au lieu de continuer immédiatement la discussion, fixe un autre jour pour délibérer sur la résolution. Complication inutile qui oblige l'interpellateur à faire un double exposé des faits sur lesquels il s'appuie, le ministre à présenter une double défense, et qui allonge outre mesure les discussions parlementaires.

Les interpellations nombreuses [2] et longuement dévo-

1. — Mancini Galeotti, *op. cit.*, pp 360-476, *passim*, *appendice*, pp 54-58.

2. — Il y eut 192 interpellations au Parlement italien en 1889 et 222 en 1890

loppées ont souvent fait perdre au Parlement un temps précieux. Parfois même les Chambres ont dû prendre certaines mesures contre les interpellateurs, en ne leur laissant, par exemple, qu'un jour par semaine[1], ou en renvoyant toutes les interpellations jusqu'après la discussion du budget ou d'un projet important.

Que les Chambres italiennes aient abusé du droit d'interpellation, il n'y a pas lieu de s'en étonner : c'est le résultat inévitable de la désorganisation des groupes parlementaires. Les députés, affranchis de toute discipline, se laissent emporter tantôt par leur animosité irréfléchie contre quelque ministre, tantôt par quelque idée particulière d'autant plus arrêtée qu'elle est plus extravagante, tantôt par le simple désir de faire du bruit. Un parti d'opposition bien uni, qui peut légitimement aspirer au gouvernement, mesure nécessairement ses attaques contre le ministère au pouvoir. Avec des groupes instables, où chaque membre n'engage que lui seul, le droit d'interpellation devient l'instrument de toutes les ambitions, de toutes les vanités, de toutes les rancunes, de toutes les curiosités.

Les Chambres peuvent instituer des commissions d'enquête, soit dans le but immédiat de contrôler l'action administrative, soit pour préparer l'étude d'un projet de loi. Il faut se garder toutefois d'établir une distinction absolue entre ces deux missions. L'étude d'un projet de loi peut entraîner le devoir de contrôler minutieusement telle ou telle branche d'administration,

1. — On propose même de faire de cette règle provisoire une disposition définitive du règlement.

notamment lorsqu'il s'agit de réformes à introduire dans l'organisation administrative.

Remarquons aussi que l'élaboration des lois a été souvent confiée à des commissions instituées par la loi ou par décret royal et qui n'étaient pas exclusivement composées de membres du Parlement.

Quoique le droit d'enquête ne soit garanti aux Chambres italiennes, ni par la Constitution, ni par la loi, elles en ont fait un usage plus fréquent que les autres assemblées parlementaires [1]. Suivant le règlement de la Chambre des députés, les commissions comprennent de cinq à quinze membres élus par l'assemblee, ou plus souvent nommés par le président. Le gouvernement a presque toujours pris soin de faciliter leur tâche ; une seule d'entre elles a rencontré une certaine résistance de la part de l'administration. Si le ministre, en effet, dispose de mille moyens pour entraver leurs recherches, les commissions peuvent toujours en référer à la Chambre.

Tous ces éléments de contrôle n'ont pas encore paru suffisants vis-à-vis de certains services financiers et les Chambres ont établi diverses commissions de vigilance pour surveiller, par exemple, les administrations de la dette publique, de la caisse des dépôts, des fonds affectés au culte, de la caisse militaire, etc. [2]. Les commissions exercent sur ces divers services une haute surveillance au nom du Parlement ; elles peuvent à cet effet faire toutes les recherches et réclamer toutes les com-

---

1. — Palma, *op. cit.*, vol. II, p. 317.
2. — Mancini Galeotti, *op. cit.*, p. 408.

munications qu'elles jugent utiles. Chaque année elles déposent un rapport devant les Chambres.

Le ministère italien, formé par la coalition d'intérêts particuliers et d'ambitions personnelles, ne peut aspirer à une existence longue et paisible. Il n'a pas seulement à redouter, comme le Cabinet belge, l'échéance des élections générales, ou, comme le Cabinet anglais, la condamnation du Parlement pour les fautes graves qu'il n'a pu éviter. Il est continuellement tenu par la crainte de voir se détacher de la majorité l'un ou l'autre des éléments qui la composent. « La Chambre est « un sable mouvant où aucune administration solide ne « peut s'asseoir [1]. » Les députés ne se sentent pas liés au gouvernement par quelque grand principe. Au jour du vote, ils l'abandonneront inévitablement, s'ils croient pouvoir vendre plus cher leur appui à la nouvelle combinaison ministérielle qui se prépare. Le Cabinet doit travailler constamment à maintenir une union au moins apparente entre les éléments disparates qui forment sa majorité, faire aujourd'hui telle concession à une coterie, transiger demain avec une seconde, imaginer une combinaison qui rattache un groupe sans froisser les autres, disposer enfin largement au profit de tous des faveurs gouvernementales. Mais quelque habileté et quelque souplesse qu'il dépense à cette tâche, le ministère ne peut réussir longtemps à ce jeu d'équilibre. Malgré toute l'attention qu'il y apporte, il ne peut manquer de froisser quelques ambitions ou quelques vanités, il ne peut

1. — De Laveleye, *La démocratie et le régime parlementaire* dans la *Revue des Deux-Mondes* vol. CLXII (1882), p. 829.

concilier tous les intérêts, ni satisfaire tous les appétits. Peu à peu il accumule autour de lui des jalousies et des ressentiments qui un jour se coaliseront pour le renverser, et toujours il se trouvera pour prendre la tête du mouvement quelque ancien ministre qui se croit depuis trop longtemps éloigné du gouvernement.

Il ne faut donc pas chercher à formuler des règles précises en consultant la série des faits qui ont provoqué la chute des ministères ; car ce ne sont là souvent que des causes apparentes, des occasions d'un événement préparé par d'habiles intrigues de couloirs. On peut se borner à faire à leur sujet quelques remarques, afin de donner quelque idée des habitudes de la vie parlementaire en Italie [1].

Et tout d'abord le morcellement et l'instabilité des groupes et des coteries au sein des Chambres font que le résultat des élections générales reste presque toujours sans influence immédiate sur le sort du Cabinet. A moins que l'élection ne porte sur une question nettement posée devant le pays par le gouvernement et sur laquelle tous les députés ont dû nécessairement exprimer leur opinion, nul ne peut connaître exactement, avant la réunion du Parlement, quelle sera la force respective des partis et la situation du ministère [2].

La Chambre des députés paraît avoir seule le privilège de s'appliquer au jeu du renversement des ministères.

---

1. — Palma, *op. cit.*, vol. IV, pp. 61-122.
2. — Le ministère Ricasoli, en 1867, est le seul qui se soit retiré à l'occasion du résultat des élections ; blâmé par la Chambre, il en avait provoqué la dissolution et le corps électoral avait renvoyé au Parlement la même majorité.

Les votes du Sénat peuvent compromettre la situation d'un ministre, mais non pas l'existence du Cabinet.

La Chambre des députés a rarement frappé les ministres d'un vote de blâme direct : mais ceux-ci ont plus d'une fois prévenu la censure par une retraite précipitée [1]. Plus nombreux ont été les votes de défiance, manifestés sous la forme de rejet d'ordres du jour de confiance.

Les désaccords entre la Chambre et le gouvernement qui ont soulevé des crises ministérielles ont porté sur des questions de politique extérieure en 1848 et 1849 et depuis lors exclusivement sur des questions financières. Ainsi en 1873 une simple augmentation de crédits pour le port de Tarente amena la démission du cabinet Lanza ; mais cette démission fut retirée. D'autres fois, ce fut le rejet ou la modification d'un projet d'impôts qui provoquèrent soit la fausse sortie [2], soit la retraite définitive du ministère [3]. Un jour enfin le ministère se retira parce qu'il n'avait pu faire voter l'un des budgets qu'à la majorité infime de quatre voix [4].

L'usage a fait de l'élection du président de la Chambre une question de cabinet. Lorsque le candidat gouvernemental échoue dans cette lutte, le ministère considère qu'il a perdu la confiance de la Chambre.

Il semble, depuis quelque temps, que le ministère ne veut plus se contenter d'une simple majorité. Dans ces dernières années il s'est retiré, à plusieurs

1. — Tels notamment les cabinets Ricasoli en 1862 et Cairoli en 1881.
2. — Ministère Minghetti, en 1874.
3. — Ministères Depretis, en 1879, Crispi, en 1891
4. — Ministère Depretis, en 1885.

reprises, devant des votes favorables, mais adoptés à une majorité qu'il jugeait trop faible [1].

Enfin la chute du ministère n'a pas toujours eu de cause apparente. Un jour le Cabinet s'est senti impuissant à gouverner au milieu des coteries, qui entravaient sa politique par tous les moyens, sans qu'aucune d'elles osât assumer la responsabilité d'une attaque ouverte [2]. Une autre fois, un vote de confiance a révélé au Premier Ministre que les éléments de la majorité s'étaient modifiés et il a reformé son ministère sur de nouvelles bases [3]. Parfois enfin, sentant sa situation compromise, il a engagé des négociations avec les chefs de quelque groupe jusque-là rangé dans l'opposition, et leur a fait une large place dans le Cabinet reconstitué [4].

1. — Ministères Depretis, en 1884, 1885, 1887.
2. — Ministère Ricasoli, en 1862.
3. — Ministère Menabrea, en 1869.
4. — Ministères Depretis, en 1877, Cairoli en 1879.

CHAPITRE IV

LES MINISTRES ET L'ADMINISTRATION

I. — **Les Institutions locales.** — La loi du 20 mars 1865 a introduit en Italie un système d'autonomie provinciale et communale, inspiré en partie par le régime précédemment mis en vigueur en Belgique, mais souvent mitigé par des dispositions empruntées aux lois françaises. En 1888, cette organisation a subi diverses modifications : les unes, relatives à l'administration de la province, semblent inspirées des institutions prussiennes; les autres, relatives à l'administration de la commune, paraissent destinées à favoriser certains intérêts politiques plutôt que la liberté des institutions locales.

Le royaume se divise en provinces, en arrondissements, en cantons et en communes. La province et la commune sont les seules circonscriptions auxquelles la loi reconnaisse une vie propre, des intérêts distincts et une organisation plus ou moins indépendante.

De même que le gouverneur belge, le préfet italien trouve en face de lui dans la province un conseil et une députation. Mais il est assisté, comme le préfet français, par un conseil de préfecture et, depuis la loi du 30 décembre 1888, par une junte administrative.

Le conseil provincial se compose de vingt à soixante

membres, élus pour cinq ans et renouvelés par cinquième chaque année. La session ordinaire qui s'ouvre de plein droit dure un mois et peut être prolongée. Le conseil peut aussi être convoqué en session extraordinaire, soit spontanément par le préfet, soit sur la demande de la députation ou du tiers des conseillers. Représentant des intérêts civils de la province, le conseil statue sur toutes les affaires qui intéressent son patrimoine et sur la création des établissements provinciaux; il vote le budget et approuve les comptes. La loi lui a confié l'administration de certains intérêts en matière de bienfaisance, d'enseignement, de travaux publics, etc. Il nomme, suspend ou révoque les employés attachés aux établissements provinciaux. Il est appelé à donner son avis sur certains objets intéressant la province que lui soumet le préfet, soit spontanément, soit en vertu de la loi. Son pouvoir réglementaire est beaucoup plus restreint que celui du conseil belge: il ne peut faire que les règlements relatifs aux établissements ou aux intérêts administratifs de la province; les ordonnances de police échappent donc à sa compétence.

La députation provinciale se compose de six à dix membres élus par le conseil. Depuis la réforme de 1888, elle n'est plus présidée par le préfet, mais par un de ses membres élu à cet effet, et qui, en vertu de ce titre, représente la province en justice, signe les mandats et les autres actes de l'administration provinciale et surveille les bureaux et les employés de la province. Elle n'a pas en Italie une mission aussi étendue qu'en Belgique. Elle n'est pas appelée à participer à

l'administration générale, elle n'exerce aucune juridiction contentieuse, et depuis la loi de 1888 elle a même perdu le contrôle qu'elle exerçait sur les communes. Elle n'est qu'un simple organe d'administration provinciale. Elle représente le conseil dans l'intervalle des sessions et veille à l'exécution des délibérations qu'il a prises. Elle prépare les budgets et fait les études préliminaires sur tous les objets qui seront soumis au conseil. Elle peut suspendre les employés, nommer et révoquer les ouvriers attachés aux établissements provinciaux. Elle conclut les contrats conformément aux décisions du conseil, fait les actes conservatoires et statue sur les cas urgents.

Le préfet est le représentant et l'agent du gouvernement dans la province. Agent de l'administration centrale, il sauvegarde ses droits, pourvoit à la publication et à l'exécution des lois, surveille l'activité de toutes les administrations publiques, maintient l'ordre et la sécurité, fait les règlements de police, dispose de la force publique et requiert l'assistance de l'armée. Représentant du pouvoir central, il ouvre et clot les sessions du conseil, assiste aux séances avec voix consultative et contrôle tous les actes des autorités locales. Dans l'exercice de ses attributions, il est assisté par la junte administrative et par le conseil de préfecture.

Celui-ci comprend au maximum trois membres effectifs et deux suppléants nommés par le gouvernement. Les conseillers de préfecture donnent leurs avis au préfet sur différents actes énumérés par la loi, ils interviennent surtout dans le contrôle de l'administration provinciale et approuvent le compte du trésorier de la

province. Ils suppléent le préfet en cas d'absence et expédient les affaires qu'il juge bon de leur confier.

La junte se compose du préfet, qui la préside, de deux conseillers de préfecture et de quatre membres élus par le conseil provincial. Elle exerce, concurremment avec le préfet et les sous-préfets, la tutelle des administrations locales; elle est appelée à donner son approbation aux délibérations des conseils provinciaux et communaux, qui ont besoin de la ratification de l'autorité supérieure. Elle juge également certaines questions de contentieux administratif.

Toutes les délibérations des autorités provinciales sont transmises au préfet : celui-ci les annule si elles sont irrégulières en la forme, contraires aux lois, ou si elles sortent des attributions du conseil ou de la députation. Elles deviennent exécutoires si l'annulation n'a pas été prononcée dans les vingt jours qui ont suivi leur réception, ou dans les deux mois, s'il s'agit du budget. Bien plus, tous les actes importants sont soumis à l'approbation expresse de la junte administrative, par exemple, les aliénations mobilières et immobilières, les locations et baux qui excèdent douze années, les règlements pour l'administration des biens et des établissements de la province et pour la perception des taxes provinciales, les délibérations qui engagent le budget pour plus de cinq années, la création des établissements publics aux frais de la province, etc.

La commune est administrée par un conseil communal, une junte municipale et un maire (*sindaco*). Le conseil comprend de quinze à quatre-vingts membres élus par cinquième chaque année. La loi de 1888, qui a

confié le droit de vote municipal à tous les électeurs politiques, a admis une certaine représentation de la minorité, en lui réservant un siège sur cinq. Le conseil s'assemble en session ordinaire deux fois par an ; chaque session ne peut durer plus de trente jours. Il peut se réunir extraordinairement sur la convocation du maire ou de la junte, sur la demande du tiers des conseillers ou sur l'ordre du préfet.

Le conseil est appelé à délibérer sur tout ce qui concerne les intérêts de la commune et de ses habitants. Il vote le budget annuel et approuve les comptes, décide toutes les aliénations et acquisitions mobilières et immobilières, impose les taxes, fait les emprunts. Il ordonne la création des établissements communaux, fixe leur destination et règle leur organisation. Il fait les règlements en matière d'hygiène, d'édilité et de police locale dans les limites fixées par la loi. Il contrôle la gestion des établissements de charité et de bienfaisance et des paroisses.

La junte municipale composée du maire et de deux à dix assesseurs joue dans la commune le même rôle que la députation permanente dans la province. Elle ne peut donc être comparée au collège échevinal belge : elle n'est ni un agent d'administration générale, ni même un agent d'exécution dans l'administration locale. Elle ne fait que représenter le conseil dans l'intervalle des sessions. Elle veille à la marche régulière des services municipaux et à la stricte exécution des délibérations du conseil. La direction des services administratifs est confiée entièrement au maire et l'intervention de la junte est limitée soit à la décision de certains actes

plus importants, soit à la préparation des budgets, des règlements et autres actes à soumettre aux délibérations du conseil.

Le maire est aujourd'hui élu par le conseil dans les chefs-lieux de province et d'arrondissement et dans les communes qui comptent plus de dix mille habitants; il est nommé par le Roi, parmi les conseillers, dans les communes dont la population est inferieure à ce chiffre. Il est le chef de l'administration municipale et le représentant du gouvernement dans la commune. Il est l'unique agent d'exécution, mais sous le contrôle de la junte municipale dont il doit suivre les avis dans certaines questions. En sa qualité d'officier du gouvernement, il est chargé, sous le contrôle de l'administration supérieure, de la publication des lois et règlements, de la tenue des registres de l'état civil et de la population, du maintien de l'ordre et de la sécurité publique et de la police sanitaire, avec le droit de faire en cas d'urgence tous les règlements nécessaires sur ces objets.

Le maire italien diffère donc du bourgmestre belge: car il est le seul dépositaire de l'autorité exécutive dans la commune, au lieu de la partager avec les membres d'un collège où il ne serait que *primus inter pares*. Mais il n'a pas non plus la liberté d'action du maire français: car il doit constamment supporter le contrôle de la junte municipale et parfois lui laisser la décision des mesures à prendre.

Le contrôle de l'administration communale est exercé, tout comme celui de l'administration provinciale, en partie par le préfet ou le sous-préfet, en partie par la junte administrative.

II. — **Le Pouvoir réglementaire** [1]. — Le Roi a reçu de la Constitution une délégation générale de faire les décrets et les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir ni les suspendre, ni dispenser de leur exécution. De nombreuses controverses se sont élevées sur l'étendue de cette délégation et au Parlement la question des limites du pouvoir réglementaire a provoqué des discussions aussi nombreuses que confuses. Le gouvernement et l'opposition faisaient, en effet, presque toujours abstraction des principes juridiques et se laissaient guider exclusivement par des considérations politiques. L'un ne songeait, semble-t-il, qu'à étendre outre mesure ses droits de réglementation, essayant, par exemple, d'abroger des dispositions légales ou d'infliger des peines par de simples décrets. L'autre, sous prétexte de faire respecter les droits du Parlement entreprenait de contester le pouvoir du Souverain jusque dans l'organisation des services administratifs. Cependant, on peut dire que le gouvernement italien a fait un usage très large et parfois exagéré de son pouvoir réglementaire.

Il arrive aussi fréquemment que le Roi reçoit du législateur la mission de porter des règlements sur tels ou tels points particuliers spécifiés par la loi. Ces délégations spéciales sont très nombreuses et elles ont parfois embrassé les pouvoirs les plus larges [2]. Dans certaines circonstances extraordinaires, le Parle-

1. — Mancini-Galeotti, *Norme ed Usi del Parlamento italiano*, pp. 424-436. — Arcoleo, *Il Gabinetto nei Governi Parlamentari*, pp. 124-128.

2. — Ainsi la loi du 22 novembre 1888 déclarait :

« Le gouvernement du Roi est autorisé à publier le Code pénal du

ment a même permis au pouvoir exécutif de se substituer véritablement au pouvoir législatif et de promulguer des séries entières de dispositions importantes.

Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire le gouvernement se trouve parfois obligé de prendre l'avis de certains conseils administratifs. Ainsi tous les règlements généraux d'administration publique doivent être soumis à l'appréciation du conseil d'État ; mais les décisions de celui-ci ne lient pas le gouvernement. Il y a certains cas spéciaux où la loi exige en outre l'intervention de quelque conseil technique, tel que le conseil supérieur de l'Instruction publique, ou le conseil des Travaux publics.

III. — **Les Agents administratifs.** — Les ministres jouissent, en principe, d'une autorité sans bornes sur leurs subordonnés. A plusieurs reprises, on a tenté d'introduire en Italie une législation imitée de la législation allemande, qui offrit aux fonctionnaires de sérieuses garanties contre l'arbitraire ministériel. Mais toutes les propositions qui furent faites dans ce sens et qui, d'ailleurs, n'étaient pas suffisamment étudiées et approfondies, furent rejetées par le Parlement.

Les mœurs politiques autorisent l'exercice le plus abusif des pouvoirs que le gouvernement possède sur ses employés. Aussi est-il permis de douter qu'une loi, aussi complète qu'elle soit, puisse apporter des remèdes efficaces à la situation actuelle.

« royaume d'Italie annexé à la présente loi, en introduisant dans son « texte les modifications qu'il jugera nécessaires pour tenir compte des « discussions parlementaires et pour coordonner les dispositions entre « elles, ou avec celles des autres lois et des autres codes. »

Aujourd'hui, les rares limites imposées à l'autorité des ministres sont insuffisantes par elles-mêmes ou ne sont pas respectées. Ainsi certains emplois, spécialement dans les services techniques, ne peuvent, en vertu de la loi ou des règlements, être conférés qu'après des examens ou des concours. Les examens, tout en restreignant la liberté du gouvernement, ne l'empêchent pas de se laisser guider dans le choix de ses fonctionnaires par des considérations absolument étrangères au mérite des candidats. Les concours, semble-t-il, doivent mettre fin à toute nomination arbitraire. Mais si la loi est trop gênante, on l'élude ou on la viole tout simplement; on ne s'en sert que comme d'une arme insidieuse pour atteindre le malheureux qui se hasarde à solliciter quelque chose, muni de titres, mais dépourvu de protections [1]. On a vu parfois le ministre suspendre des concours déjà commencés et même presque terminés et n'en tenir ensuite aucun compte. Puis, afin de ne pas aller trop ouvertement contre le texte de la loi, il nommait à sa guise des intérimaires, qui géraient provisoirement l'emploi, en touchaient les émoluments et acquéraient ainsi des titres à l'occuper définitivement [2].

D'autre part, il est bien vrai que le fonctionnaire n'a pas à craindre une destitution brutale, puisqu'il ne peut être révoqué que de l'avis conforme d'une commission administrative. Mais, en fait, il n'en est pas moins entièrement à la disposition du ministre, qui pos-

1. — Mosca, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, p. 196.
2. — Minghetti, *I Partiti politici e la Ingerenza loro nella Giustizia e nell' Amministrazione*, p. 169.

sède contre lui des moyens de contrainte suffisamment efficaces et qui ne manque pas d'en user à l'occasion. Tout employé sait qu'un simple soupçon de tiédeur envers le ministère au pouvoir suffira pour lui enlever toute chance d'avancement, il voit qu'en toutes choses la faveur prime le mérite réel, qu'elle élève d'un seul coup aux plus hauts grades ceux qui en jouissent et qu'elle fait même rentrer dans l'administration ceux qui en ont été chassés comme indignes [1]. Il se sent entièrement à la merci du bon plaisir ministériel, qui peut le mettre en disponibilité, le suspendre de ses fonctions et le faire passer du Piémont en Sicile, sans qu'aucune voix puisse s'élever dans la presse ou dans le Parlement pour prendre utilement sa défense.

Le gouvernement n'attend pas seulement de ses fonctionnaires l'accomplissement de leur mission administrative; il exige encore qu'ils mettent leur activité au service de ses intérêts politiques. Ils doivent apporter aux candidats du parti gouvernemental leur vote et l'appui de toutes les influences dont ils disposent. Chacun sait que le zèle qu'il aura montré dans les élections lui conciliera la faveur ministérielle, mieux que n'aurait pu le faire le soin apporté à l'exécution de ses fonctions. Les préfets et les sous-préfets sont avant tout des agents électoraux; il semble qu'en les appelant à diriger une province ou un arrondissement, le ministère leur demande avant tout des succès politiques et l'affaiblissement des partis d'opposition. Principalement

1. — Minghetti, *loc. cit.*

dans les provinces du Sud, dont l'éducation politique est moins avancée et qui subissent facilement la pression de toutes les influences, ils sont les véritables directeurs de la campagne électorale pour le compte des groupes ministériels. Et parfois ils vont même jusqu'à s'excuser publiquement des victoires de l'opposition comme de fautes qu'ils craignent de se voir imputer [1].

Mais si l'administration envahit la politique, celle-ci fait ployer l'administration sous le poids de ses exigences et de ses caprices. Le ministre, maître absolu de ses subordonnés, trouve lui-même un maître dans chacun des députés qui l'appuient. L'omnipotence du Cabinet sur l'administration n'a d'égale que sa servilité envers la majorité parlementaire; il doit mettre son autorité exagérée à la disposition de ses partisans, sous peine de se voir renverser par eux. Le fonctionnaire n'a plus seulement à craindre les volontés arbitraires d'un supérieur, sur lequel pèse, en somme, une certaine responsabilité; il doit redouter encore les caprices de députés qui n'ont sur lui aucune autorité directe et qui peuvent exercer sur son sort une influence décisive, véritables inspirateurs des actes dont ils rejettent sur d'autres la responsabilité. Un préfet déplaît-il aux députés de sa province? Le ministre doit trouver quelque prétexte basé sur les nécessités du service pour le déplacer ou le mettre en disponibilité. Et cette dépendance envers les membres de la majorité parlementaire ne se limite pas aux fonctionnaires politiques. Le député ministériel entend disposer de presque tous les

1. Minghetti, *op. cit.*, p. 108.

emplois vacants dans sa circonscription et il exige des services continuels de ceux qu'il a fait nommer. Le fonctionnaire sait que toute velléité de resistance aurait pour résultat de l'arrêter dans sa carrière et qu'il ne lui suffirait même pas d'invoquer les dispositions des lois pour justifier le refus des faveurs qu'on lui demande [1].

Le ministre n'est donc plus veritablement le maître dans son administration. Les sollicitations imperieuses des députés ne se bornent pas à la distribution des emplois, elles s'étendent à tous les actes qui peuvent favoriser les intérêts de leur circonscription ou de quelqu'un de leurs clients. « Un grand, un trop grand nombre de nos députés, dit un auteur Italien [2], exercent « leur mandat comme une agence d'affaires dans leur « intérêt personnel ou dans l'intérêt de leurs associés ; « ils sont les satrapes de leurs provinces et de leurs « circonscriptions. Car tout y depend d'eux et de leur volonté arbitraire et, comme ils peuvent d'un seul mot « ou par un simple vœu faire deplacer tous les fonctionnaires du gouvernement, depuis le brigadier de gendarmerie jusqu'au prefet, l'execution impartiale et attentive de la loi et l'administration éprouvent de ce chef « de très grands dommages. Leur jactance ne peut souvent se comparer qu'a celle des agents des gouvernements absolus, sans parler des nombreux actes arbitraires et des multiples privilèges dignes en tout et « pour tout des petits seigneurs et des tyranneaux des « temps passés. Nous en sommes finalement arrivés à

1. Minghetti, *op. cit.*, p. 9.
2. — Cardon, *Del Governo nella Monarchia costituzionale*, p. 146.

« ce point, qu'il faut aujourd'hui être bien malavisé ou
« bien ingénu pour traiter quelque affaire avec l'admi-
« nistration publique en se servant des voies légales et
« hiérarchiques. L'homme adroit qui veut obtenir promp-
« tement ce qu'il demande s'adresse directement au
« ministre par l'intermédiaire d'un député. Les bureaux
« locaux voient alors arriver en droite ligne du minis-
« tère, avec des instructions y relatives, les requêtes
« des intéressés, sur lesquelles ils voient ingénument
« écrit au crayon de couleur ou même à l'encre : « re-
« commandé par tel député. »

LE ROLE DES MINISTRES

EN PRUSSE

LE ROLE DES MINISTRES

EN PRUSSE

CHAPITRE PREMIER

LES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION PRUSSIENNE

I. — **Les Origines de la Constitution.** — Les divers domaines successivement soumis à la puissance des Électeurs de Brandebourg avaient conservé jusqu'au XVIIe siècle leur ancienne organisation féodale. Chacun avait gardé ses institutions propres, mais partout le pouvoir du seigneur se trouvait limité par les droits et franchises des prélats, des chevaliers et des communes.

De toutes ses possessions éparses, Frédéric, le Grand-Électeur, entreprit de former un État unitaire gouverné par un monarque absolu. L'œuvre commencée par lui fut continuée par son successeur, qui prit le titre de Roi sous le nom de Frédéric Ier. Le XVIIIe siècle vit s'accentuer la décadence des institutions représentatives de l'époque féodale et disparaître une à une les entraves posées à l'autorité du Souverain.

Après la désastreuse campagne de 1806 et la paix de

Tilsitt qui avait enlevé à la Prusse la moitié de son territoire, Stein, le grand ministre qui posa les bases de la nouvelle organisation politique, songeait à faire participer une certaine représentation nationale au gouvernement du pays. Hardenberg, son successeur, adoptant et accentuant cette idée, dans une loi du 27 octobre 1810 qui réorganisait l'administration supérieure, promettait d'instituer dans les provinces comme dans l'Etat des assemblées électives dont le Roi écouterait volontiers les conseils. Mais la reconstitution urgente de l'armée et les guerres contre Napoléon l'empêchèrent de réaliser immédiatement ses promesses, quoiqu'il n'eût pas abandonné ses projets de réformes.

Au Congrès de Vienne, les délégués de la Prusse demandèrent que la Confédération germanique garantît aux peuples de tous les Etats allemands des institutions représentatives, ayant au moins le droit de voter les impôts nouveaux et les lois concernant la propriété et la liberté personnelle. Mais devant l'opposition de l'Autriche, le Congrès ne put que poser ce principe général : « Dans tous les États de la Confédération il y « aura une constitution représentative. » (Art. XIII.)

Le 22 mai 1815 parut l'ordonnance du Roi de Prusse qui posait le principe de la future représentation du peuple. Elle prévoyait l'institution d'Etats provinciaux et la constitution d'une Diète nationale formée par l'assemblée de tous les États provinciaux réunis à Berlin. Mais le parti réactionnaire, appuyé par la diplomatie autrichienne, parvint à faire ajourner d'année en année l'organisation des Etats provinciaux. Enfin la loi si longtemps attendue parut en 1823 ; elle divisait les

députés en quatre classes : députés des seigneurs, des chevaliers, des bourgeois et des paysans et ne leur accordait en toutes choses qu'une voix purement consultative. C'était là une concession de pure forme qui masquait à peine l'oubli des promesses de 1815 ; les États provinciaux, sans l'ombre d'un pouvoir, ne purent exercer aucune influence sur le gouvernement. En 1842, Frédéric-Guillaume IV, pressé par les sollicitations de toute l'Allemagne, établit des comités des États provinciaux qui devaient se réunir à Berlin pour discuter et donner leurs avis sur certains projets de loi. Cette nouvelle institution n'eut aucun succès : les comités assemblés en 1842 pendant trois semaines ne furent plus convoqués que six ans plus tard, en 1848.

Cependant, dans l'intervalle, le Roi avait appelé à Berlin le *Vereinigte Landtag* composé de tous les députés aux États provinciaux. A peine réuni, celui-ci réclama l'exécution des promesses faites au peuple en 1815, mais sans succès. Le Roi répondit à cette demande par un refus catégorique de toute extension de privilèges.

Enfin la Révolution de Février 1848, qui fut le signal de mouvements insurrectionnels dans presque toutes les monarchies d'Europe, eut aussi son contre-coup à Berlin. Devant le peuple soulevé, maître de la capitale, le Roi se vit obligé de rappeler le *Landtag* : une loi électorale fut votée pour servir de base à l'élection d'une Assemblée nationale, à laquelle devait être présentée la nouvelle constitution. Cette Assemblée, élue par le suffrage universel, se trouva dominée par une majorité radicale et révolutionnaire qu'appuyaient les manifes-

tations de la populace de Berlin. Ajournée d'abord, elle fut dissoute sans avoir pu terminer son œuvre constitutionnelle, le 5 décembre 1848. Le même jour fut publiée une Constitution octroyée par le Roi : elle devait être soumise à la ratification de deux Chambres qu'allait créer et organiser une loi électorale octroyée le lendemain. C'est cette Constitution acceptée, non sans difficultés, par les Chambres et publiée enfin le 31 janvier 1850, qui forme encore aujourd'hui la loi fondamentale du royaume de Prusse.

Cette Constitution a subi, surtout dans les premières années qui ont suivi sa promulgation, des modifications nombreuses. Elle n'avait point, d'ailleurs, élevé autour de son texte des barrières difficiles à renverser. La loi constitutionnelle peut, en Prusse, être revisée ou abrogée à peu près dans les mêmes formes qu'une loi ordinaire ; la seule condition supplémentaire exigée consiste dans l'obligation d'un second vote de chacune des deux Chambres confirmant la première décision après un délai de vingt et un jours au moins.

Il est d'autres éléments écrits dont nous devons tenir compte dans cette étude. Ce sont d'abord des lois, ordonnances et règlements émanés d'autorités prussiennes, soit antérieurs, soit postérieurs à la Constitution, et qui précisent l'action des ministres et leurs rapports avec l'administration. Il est aussi des éléments pris en dehors de la législation prussienne, — nous voulons parler de la Constitution et des lois de l'Empire, — qui ont modifié le rôle des ministres prussiens et que nous ne devons pas perdre de vue.

Les usages constitutionnels n'ont, en Prusse, qu'une

valeur relative : une réglementation écrite, pénétrant jusqu'aux détails les plus minutieux, a laissé peu de place à la formation de traditions spontanées. De plus, la pratique s'est presque toujours conformée à la lettre des textes constitutionnels ; loin de faire fléchir les principes écrits dans la loi fondamentale, elle les a scrupuleusement respectés et elle n'a fait que les consolider.

II. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — La Constitution de 1850 a introduit en Prusse le gouvernement représentatif sous sa forme moderne. Elle a partagé le pouvoir législatif entre le Roi et deux Chambres, basant l'une spécialement sur le principe héréditaire, faisant sortir l'autre d'une élection à laquelle toutes les classes de la nation sont appelées à participer à des degrés inégaux. Elle a conféré à ces Chambres les droits ordinairement concédés aux assemblées parlementaires, tels que le vote des lois et des budgets et un certain contrôle sur l'administration publique. Elle a élevé certains organes administratifs à la dignité d'institutions constitutionnelles, limitant l'autorité du Souverain et garantissant les droits et les libertés des citoyens : elle a ainsi reconnu l'existence du Ministère d'État en lui donnant quelques attributions spéciales ; elle a rendu la coopération des ministres nécessaire pour la validité de tous les actes du Roi et a rejeté sur eux toute la responsabilité.

La Constitution prussienne a pris pour modèle la Constitution belge : les articles qui précisent les pouvoirs du Roi, la compétence des Chambres, ceux qui se rap-

portent aux ministres sont traduits presque littéralement de cette dernière ; parfois quelque modification a été faite au profit de l'autorité royale. Cependant, malgré cette similitude frappante dans les dispositions spéciales, il y a à la base de ces constitutions deux principes opposés. Le Congrès national belge avait écrit en tête de son œuvre : « Tous les pouvoirs émanent de la nation. » Le Roi de Prusse, dans la Constitution qu'il octroyait, avait eu soin de ne pas reconnaître ce principe de la souveraineté du peuple. C'est donc sur la souveraineté du Monarque que repose encore toute l'organisation politique de la Prusse. La Constitution n'a fait que poser au pouvoir du Souverain, par des dispositions particulières, une série de limites spéciales qui touchent, les unes à l'étendue, les autres à l'exercice de ses droits. Elle n'a formulé aucune règle générale modifiant la situation de la royauté et, contrairement à l'article 78 de la Constitution belge, qui n'a point non plus passé dans la charte prussienne, le Roi possède tous les pouvoirs qui ne lui sont pas expressément enlevés par la Constitution ; son autorité est illimitée en principe [1]. Par contre, les Chambres législatives n'ont d'autres droits que ceux qui leur sont expressément conférés par la même Constitution.

Mais pour préciser le rôle exact des ministres, nous avons dû considérer partout à côté de la théorie légale

1. — Nous exposons ici le système qui a prévalu dans la pratique et qui a été admis par la plupart des jurisconsultes allemands, sans toutefois méconnaître la valeur des arguments présentés par ses adversaires et notamment par Lasker. — *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*, pp. 371-373.

la réalité des faits. Si les textes constitutionnels peuvent assez facilement régler l'organisation et la compétence des grands pouvoirs politiques, ils ne peuvent arriver à déterminer la puissance réelle de chacun et à établir entre eux un équilibre impossible. La lutte est inévitable entre des pouvoirs dont les intérêts ne sont pas ou ne paraissent pas toujours identiques, et l'équilibre est fatalement rompu au profit du plus fort. Dans quelques monarchies constitutionnelles, le Parlement, ou plutôt, la Chambre populaire a conquis la puissance prépondérante et envahi, à des degrés divers, tous les domaines pour y faire sentir son influence irrésistible. En Prusse, le résultat de la lutte a été tout autre : la Royauté, forcée d'abandonner une partie de ses pouvoirs à la représentation nationale, a su défendre avec succès tous les droits qu'elle s'était réservés ; elle a même eu assez de force pour annuler virtuellement plus d'une restriction à sa liberté d'action. Si le Roi n'est plus absolu, il a conservé la première place dans l'Etat. Ainsi le centre de gravité de l'organisme politique se trouve toujours dans la Royauté et non pas dans la Chambre élective. Et de ce principe découlent toutes les différences qui séparent profondément le ministère prussien des cabinets parlementaires.

III. — Les Origines du Ministère d'État[1]. — Les électeurs de Brandebourg gouvernaient leurs domaines

1. — Von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, 4e édit., vol. III, pp. 49-67 ; — Schulze, *Das preussische Staatsrecht*, vol. II, pp. 40-97.

avec l'assistance d'un Chancelier, d'un Maréchal et d'un conseil secret composé de grands vassaux, prélats, comtes et chevaliers. En 1604, l'électeur Joachim-Frédéric donna pour la première fois à ce conseil secret, ou conseil d'Etat (*Geheimerath*, *Staatsrath*), une organisation fixe ; il lui confia le contrôle et la direction générale de l'administration, avec la mission de présenter ses avis au prince dans toutes les affaires qui concernaient l'Etat et la famille seigneuriale. Quelques années plus tard, en 1613, l'électeur Jean-Sigismond complétait cette première institution par une délimitation plus précise de sa compétence ; il déclarait ne rien vouloir entreprendre dans les affaires « de sa maison « et du pays sans le concours et l'assentiment du con- « seil[1] ».

Ce ne fut qu'au milieu du XVII[e] siècle, en 1651, sous le Grand-Électeur, que fut opérée la première division de l'administration en départements. Les affaires, qui jusqu'alors se concentraient dans le Conseil privé, furent distribuées entre les membres de ce conseil, de telle sorte que chacun d'eux dirigeait une branche de l'administration sous le contrôle du conseil entier. Ainsi furent formés primitivement dix-neuf départements entre lesquels les affaires furent réparties, soit d'après leur nature, soit d'après les provinces qu'elles concernaient. Le prince gardait naturellement la direction et le pouvoir suprême ; il se réserva spécialement les affaires politiques qu'il traita avec l'assistance de quelques membres choisis du conseil secret :

1. — Von Ronne, *op. cit.*, vol. II, p. 49, note 5

ce fut là l'origine du Cabinet auquel plus tard furent attribuées toutes les affaires extérieures.

Le nombre des départements ministériels et la répartition des affaires entre eux subirent naturellement dans le courant du XVIIe et du XVIIIe siècles des modifications nombreuses, dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer et qui n'offrent d'ailleurs aucun intérêt. Nous devons nous borner à donner une idée générale de l'organisation des ministères à la fin du XVIIIe siècle.

Les finances et l'armée s'étaient toujours distinguées des autres administrations par la forme particulière de leurs institutions : elles étaient, à tous les degrés, administrées par des collèges et non point par un fonctionnaire assisté de bureaux. Divisées un moment en deux ou trois départements indépendants, elles furent réunies en 1723 sous l'autorité du *General-ober-Finanz-Kriegs-und-Domänen-Directorium*. A l'origine, le *General Directorium*, comme on l'appelait ordinairement, se divisait en cinq départements ayant chacun un ministre spécialement chargé de sa direction, quoique toutes les affaires dussent être traitées et décidées par le collège même. Mais peu à peu, à la suite des conquêtes de la Prusse, grâce aussi au développement de l'activité de l'État, le *General Directorium* se divisa de plus en plus : au commencement de ce siècle, il ne comptait pas moins de dix-huit départements entre lesquels les affaires se répartissaient d'après le système réel pour les uns, d'après le système territorial pour les autres. Les chefs de ces départements avaient acquis d'ailleurs une certaine autonomie, et le collège des dix-huit ministres ne se réunissait plus

qu'une fois par semaine pour discuter les affaires générales ou les questions qui intéressaient plusieurs départements.

Le Grand-Electeur, nous l'avons vu, s'était déjà réservé un contrôle spécial sur les affaires politiques. En 1728 Frédéric-Guillaume Ier créait un ministère spécial appelé *Kabinetsministerium*, composé du premier ministre de la justice et de quelques conseillers qui jouissaient particulièrement de sa confiance. La mission du Cabinet s'étendait d'abord aux relations extérieures, aux anoblissements et aux affaires de la maison royale. Dans le courant du XVIIIe siècle, l'administration de la maison royale et les questions féodales en furent détachées et érigées en département distinct.

L'administration de la justice, à laquelle était jointe l'administration des cultes et de l'enseignement, se trouvait aussi répartie entre plusieurs ministres d'après la nature des affaires et les diverses provinces de l'Etat. Depuis Frédéric II, l'un de ces ministres, portant le titre de « Grand Chancelier et Chef de la Justice et de tous les collèges de Justice », exerçait un contrôle général sur la gestion de ses collègues.

Quelques ministres étaient chargés d'administrer certains intérêts tout particuliers : c'est ainsi que l'on trouvait un département de la colonie française, un département de la colonie palatine, à certaine époque un ministère de la Silésie et un ministère d'Etat de la Prusse orientale.

La réunion de tous les ministres : membres du *General-Directorium* et du Cabinet, ministres de la justice et ministres spéciaux, formait, sous le nom de *Geheime*

Staatsrath, ou conseil d'État secret, la plus haute autorité du royaume, placée sous les ordres du Roi. Tous les autres corps constitués, tous les fonctionnaires lui devaient obéissance, à l'exception du grand état-major de l'armée. Il ne semble pas cependant qu'il exerçât un contrôle bien étendu sur les départements ministériels: il ne s'occupait guère que des affaires générales du gouvernement, ou de celles qui concernaient à la fois plusieurs ministères. Si, en principe, sa compétence et ses pouvoirs avaient été respectés, il avait, par contre, perdu beaucoup de son autorité. Seul conseil de gouvernement à l'origine, il exerçait un contrôle immédiat sur toutes les branches d'administration. Depuis lors il avait vu peu à peu se constituer entre lui et les chefs des départements des intermédiaires soumis à son autorité, il est vrai, mais sur lesquels il ne pouvait exercer qu'une surveillance peu attentive. Ainsi l'administration des finances et celle de la justice échappaient presque entièrement à sa direction, et le Cabinet du Roi expédiait à lui seul toutes les affaires politiques et militaires et portait même des règlements obligatoires pour les sujets.

Une administration divisée et subdivisée comme l'était l'administration prussienne ne pouvait conserver l'unité et la cohésion nécessaires à sa marche que sous la main puissante d'un Frédéric II. L'institution de ministres provinciaux contribuait par-dessus tout à affaiblir le gouvernement, à susciter des conflits, à multiplier et à compliquer, sans aucune utilité, les rouages administratifs. Aussi le premier soin de Stein, dans son œuvre de réorganisation, fut-il de rejeter comme des

institutions surannées tous ces ministres spéciaux et provinciaux. Voulant, comme il le disait, « donner à l'ad« ministration des affaires, dans la mesure du possible, « l'unité, la force et l'activité[1], » il instituait, par la « Constitution modifiée des hautes Autorités adminis« tratives » de 1808, un Cabinet composé de cinq membres qui devaient se répartir, uniquement d'après la nature des affaires, toute l'administration du pays. Il n'y avait donc plus que cinq départements : l'Intérieur, les Finances, les Affaires étrangères, la Guerre et la Justice, et leur action s'étendait à tout le royaume. Mais au-dessus du Cabinet se trouvait placé un conseil d'Etat, dont le Cabinet n'était lui-même qu'une partie, chargé du contrôle général du gouvernement et spécialement de tout ce qui concernait la législation.

Stein n'eut pas le temps de mettre à exécution ses plans de réforme : son successeur, Hardenberg, les reprit, tout en les modifiant quelque peu. Les bases de la nouvelle organisation administrative furent posées par l'Ordonnance du 27 octobre 1810 ; l'œuvre, un moment interrompue par la guerre de l'Indépendance, fut complétée par deux Ordres de Cabinet du 3 juin 1814 et du 3 novembre 1817.

Hardenberg instituait un Ministère d'Etat qui héritait des attributions les plus importantes réservées par Stein au Conseil d'Etat et au Cabinet. Il laissait cependant subsister ces deux institutions, en modifiant profondément leurs rôles. Le Conseil d'État devenait une autorité purement consultative, sans pouvoir réel. Le Cabinet

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, p. 63.

n'était plus le conseil des ministres, c'était l'intermédiaire obligé entre le Roi et les chefs des départements. La direction suprême de l'administration appartenait désormais au Ministère d'État composé des ministres, sous la présidence du chancelier. Il n'y avait, comme dans l'organisation de Stein, que cinq départements, placés chacun sous l'autorité d'un ministre. Le chancelier occupait dans le Ministère une place à part : en sa qualité de premier conseiller de la Couronne, il exerçait un contrôle sur tous les départements, pouvait demander compte de leurs actes à ses collègues, suspendre les mesures qu'ils avaient prises et même, en cas de nécessité, donner des ordres à leur place.

Le Ministère d'État subsiste encore aujourd'hui tel qu'il fut créé par Hardenberg : ce sont toujours les Ordonnances de 1810, de 1814 et de 1817 qui reglent les droits et les devoirs des différents ministres. Toutefois leurs rôles respectifs et leurs attributions ont reçu depuis lors des modifications très importantes. Tout d'abord l'office de chancelier disparut avec Hardenberg. Le nombre des départements ministériels fut plus d'une fois augmenté par des divisions successives du ministère de l'Intérieur. L'introduction du régime constitutionnel vint créer pour le ministère tout un nouvel ordre de relations avec les Chambres du *Landtag*. Enfin l'établissement de la Confédération de l'Allemagne du Nord, de l'Empire allemand plus tard, a sensiblement modifié aussi le rôle et les fonctions des ministres prussiens.

IV. — Composition et Formation du Ministère d'État. — Le nombre des départements ministériels et le cercle

d'action de chacun d'eux sont déterminés par ordonnance royale. L'intervention des Chambres se borne au vote des crédits nécessités par l'institution de nouveaux ministères ou par l'extension des anciens.

L'administration prussienne se trouve aujourd'hui divisée en neuf départements dirigés chacun par un ministre d'Etat. Ce sont les départements

1. — Des Affaires étrangères,
2. — Des Finances,
3. — Des Cultes, de l'Instruction et des Affaires médicales,
4. — De l'Intérieur,
5. — De la Justice,
6. — De la Guerre,
7. — De l'Industrie et du Commerce,
8. — De l'Agriculture, des Domaines et Forêts,
9. — Des Travaux publics.

La réunion des ministres en conseil forme le ministère d'Etat (*Staatsministerium*). Cependant, celui-ci peut aussi compter des ministres sans portefeuille, qui ne dirigent aucun département dans l'administration prussienne. Actuellement, il se compose de onze membres ; outre les chefs des neufs départements de l'administration prussienne, il comprend les deux secrétaires d'Etat qui dirigent dans l'administration impériale les départements de l'Intérieur et des Affaires étrangères[1].

---

1. — Cette participation des deux secrétaires impériaux aux délibérations du ministère prussien ne semble pas être un fait purement accidentel : car cet état de choses existait déjà sous l'administration du prince de Bismarck et nulle modification n'y a été apportée depuis sa retraite.

Le Ministère d'État n'a pas, comme le Cabinet anglais, une simple existence de fait : ce n'est pas une institution née spontanément des usages de la vie politique et restée sans aucun fondement légal. Il a été, au contraire, créé de toutes pièces par l'Ordonnance royale de 1810 pour remplacer l'ancien Conseil d'État ; les règlements de 1814 et de 1817 ont complété son organisation ; enfin la Constitution de 1851 l'a maintenu et consacré en lui imposant de nouveaux devoirs.

« Le Roi nomme et révoque ses ministres. » (Const., art. 45.) En fait, il exerce ce droit avec la plus entière liberté, sans aucune intervention d'une autorité quelconque. Il n'a pas à s'inquiéter, et ne s'inquiète pas, en réalité, des désirs ou des aspirations de la Chambre des seigneurs ou de la Chambre des députés. La majorité parlementaire ne lui dicte pas ses choix, elle n'exerce aucune influence sensible sur le choix des ministres. Aussi sont-ce les aptitudes administratives, bien plus que les opinions politiques des candidats, qui guident le Souverain dans le choix de ses conseillers. Sans doute, il ne les cherchera pas indifféremment dans toutes les fractions du *Landtag* ; mais il appellera toujours des hommes expérimentés, souvent même des hommes qui auront déjà prouvé par un long service dans les cadres de l'administration leur intelligence, leur fidélité et leur loyauté. Aucune disposition légale ne l'oblige à prendre ses ministres parmi les membres des Chambres. Aucune nécessité pratique ne restreint non plus la liberté de ses nominations : la Constitution donne aux ministres le droit d'entrer dans chaque Chambre et d'y prendre la parole en tout temps. Aussi

voyons-nous indifféremment dans le Ministère d'État des seigneurs de la Chambre haute, des députés et souvent des hommes qui n'ont point de siège au *Landtag*. Mais presque tous les ministres sont des hommes techniques, engagés depuis longtemps dans l'administration, qui en ont gravi successivement tous les degrés et pour lesquels la direction d'un département n'est que le couronnement d'une carrière. Ils arrivent ainsi à la tête d'un ministère avec une connaissance approfondie des services qu'ils vont diriger, et l'esprit plus porté vers les questions administratives que vers les luttes politiques et les intérêts des partis. C'est là un incontestable avantage qu'ils possèdent sur les ministres parlementaires. Mais, par contre, ils apportent naturellement dans l'exercice de leurs fonctions, au lieu de l'indépendance et de la fierté si naturelles au représentant du peuple, l'esprit d'obéissance, de respect envers l'autorité supérieure, de soumission aux ordres venus d'en haut, développé par de longues années de stage dans les bureaux ou dans l'armée. Les ministres techniques, sortis des rangs de l'administration et non pas de la représentation nationale, contribuent largement, dans un pays constitutionnel et représentatif, au maintien du gouvernement personnel.

V. — Organisation intérieure et Rôle général du Ministère d'État [1]. — C'est en vain que l'on chercherait dans le

1. — Voir Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, 4e édit., vol. III, pp. 75-88.

Ministère d'État les caractères essentiels du Cabinet parlementaire : les ministres, placés sous la dépendance absolue du Roi, n'encourent aucune responsabilité politique devant le Parlement. Ni leur commune soumission au Souverain, ni la loi qui les réunit et les organise en conseil ne peuvent leur donner l'union intime, la forte cohésion, la solidarité, qui sont le résultat d'une communauté d'idées politiques librement acceptée.

La Royauté, ayant su maintenir sa situation prépondérante dans l'État après l'inauguration du régime représentatif, a au moins sauvegardé tous les pouvoirs que lui réservaient les textes constitutionnels. Ceux-ci donnaient au Roi le droit de nommer et de révoquer les ministres : ce droit, il a voulu l'exercer en toute liberté, sans permettre aux Chambres de le limiter par leur intervention. Les ministres sont donc entièrement responsables de tous leurs actes devant lui seul. Ils n'ont pas été appelés au pouvoir par la confiance du *Landtag* et, quelle que soit la défiance de celui-ci à leur égard, ils resteront à leur poste aussi longtemps que la faveur royale les y maintiendra.

Il est bien vrai que la Constitution reconnaît expressément la responsabilité ministérielle. « Les ministres « du Roi sont responsables, dit-elle. Tous les actes de « gouvernement du Roi doivent, pour être valables, « être contresignés par un ministre qui, par là même, « en assume la responsabilité » (Art. 44). Mais cette disposition ne vise qu'une responsabilité purement judiciaire et strictement limitée à certains délits. « Les ministres, ajoute l'article 61, peuvent sur la décision de l'une des Chambres, être poursuivis

« pour crime de violation de la Constitution, de concussion, de trahison. La cour suprême du Royaume « juge ces accusations en chambres réunies..... Les « causes de responsabilité, la procédure et les peines « seront précisées par une loi spéciale. »

Cette responsabilité judiciaire, si restreinte, est elle-même illusoire. Malgré les efforts tentés par la Chambre des députés durant la première période de l'histoire constitutionnelle, le gouvernement est toujours parvenu à empêcher le vote de cette loi sur la responsabilité ministerielle. Les juristes allemands sont unanimes à conclure qu'en l'absence d'une loi l'article 61 de la Constitution n'a point de sens et ne peut être appliqué. Quelques-uns même prétendent aujourd'hui que, depuis la publication du Code pénal et du Code de procédure pénale de l'Empire, le pouvoir législatif du royaume de Prusse n'a plus le droit de régler par des dispositions particulières la responsabilité ministérielle, puisqu'il ne peut apporter aux codes impériaux aucune exception que ceux-ci n'ont point spécialement autorisée. L'article 61 est donc, suivant eux, implicitement abrogé et les ministres encourent pour leurs actes la même responsabilité que tous les autres citoyens : ils peuvent être poursuivis devant les tribunaux ordinaires pour tous les crimes et délits prévus par le Code pénal de l'Empire [1]. Donc pour eux point de delits speciaux, point de peines spéciales, point de juridiction spéciale offrant des garanties d'impartialité et d'indépendance, c'est-à-dire pas même l'ombre d'une responsabilité réelle.

1. — Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, vol. I, pp. 143-145.

Les ministres ne sont point choisis exclusivement dans l'un ou l'autre parti. Sans doute, certains groupes se trouvent systématiquement écartés de toute participation au gouvernement, mais l'homogénéité du Ministère d'État n'est pas considérée comme une nécessité. Et de fait, elle n'est pas indispensable dans un gouvernement personnel, tel que celui de la Prusse, comme elle est essentielle à l'existence d'un Cabinet parlementaire. Ce n'est pas le Ministère qui fixe la ligne politique à suivre, c'est le Roi. Les ministres ne sont pas appelés à la direction d'un département pour y faire prévaloir leurs idées, mais pour y mettre à exécution les volonté royales. « Chez nous, disait le prince de « Bismarck [1], c'est le Roi lui-même qui gouverne ; « les ministres rédigent, il est vrai, ce que le Roi a « ordonné, mais ils ne gouvernent pas... Chez nous, à « l'intérieur du Ministère, le Roi ordonne et les minis « tres obéissent aussi longtemps qu'ils croient pouvoir « en assumer la responsabilité. » Dès lors, point d'union intime entre eux, point de solidarité : le renvoi ou la retraite de l'un ne modifie en rien la situation des autres. Chacun se trouve indépendant des Chambres, sous l'autorité de son seul maître, le Roi. Dès lors aussi point de susceptibilité, point d'amour-propre ; ils exécutent les ordres qu'ils reçoivent, prêtent la main à toute politique avec l'indifférence et la passivité de fonctionnaires

1. — Séance au *Reichstag* du 24 janvier 1882, *Stenographische Berichte*, 1881-1882, vol. I, p. [illegible]. — Le chancelier semble avoir voulu faire à ce propos un jeu de mots qui disparaît inévitablement dans la traduction : « *Bei uns regiert der König selbst ; die Minister redigiren wohl was* « *der König befohlen hat, aber sie regieren nicht.* »

ou de soldats habitués à la consigne. Mais ici nous devons naturellement faire une exception pour certains hommes chez lesquels la fierté naturelle et le sentiment de leur dignité peuvent commander, dans certains cas spéciaux, l'abandon de leurs fonctions Certains grands ministres aussi, que des services éminents et des capacités de premier ordre ont placés dans une situation particulière, habitués d'ailleurs à voir leurs conseils toujours écoutés, leur politique toujours adoptée, ont présenté parfois une démission qui n'était qu'un moyen de triompher de certaines résistances exceptionnelles.

Cependant il faut de toute nécessité maintenir entre les ministres une certaine unité de vues, et, tout en laissant à chacun la direction et la responsabilité dans son département, imprimer à l'action de tous les mêmes tendances. Le Roi ne peut seul suffire à cette tâche, car il ne peut pas entrer dans le détail des affaires et contrôler constamment toutes les branches de l'administration. De là, la réunion de tous les ministres en un conseil spécialement chargé de cette mission : le Ministère d'État.

Dans les gouvernements parlementaires, le rôle du Cabinet n'est nullement déterminé par la loi, mais uniquement par la pratique. Il n'en est pas de même pour le Ministère prussien : ses rapports avec les ministres, le contrôle qu'il exerce sur leur administration, sont fixés, soit par des ordonnances royales antérieures à la Constitution, soit par la Constitution elle-même, soit par des lois postérieures.

En vertu d'un Ordre de Cabinet du 3 juin 1814, les « affaires générales et celles qui rentrent dans le ressort

« de plusieurs départements doivent être discutées en « commun. » Mais ce fut l'Ordre de Cabinet du 3 novembre 1817, depuis complété par d'autres lois, qui précisa et réglementa l'intervention du conseil des ministres. « Afin que le Ministère d'État, disait-il, domine toujours « toute l'administration de l'État, chaque ministre est « obligé de lui communiquer de temps en temps des « aperçus généraux sur le département qui lui est confié « et les objets suivants doivent spécialement être pro- « posés et discutés dans le Ministère d'État.

« 1. — Tous les projets de lois nouvelles ou de modifi- « cations aux lois anciennes sans exception, et de même « toutes les ordonnances d'intérêt général ou qui chan- « gent quelque chose à la constitution existante. » D'après l'article 66 de la Constitution, les ordonnances royales provisoires avec force de loi sont rendues sous la responsabilité du Ministère d'État tout entier. Suivant la loi du 4 juin 1851, la proclamation de l'état de siège en cas de sédition, et la suspension de certains articles de la Constitution en cas de sédition ou de guerre doivent être delibérées en conseil des ministres.

« 2. — Les rapports administratifs des présidents su- « perieurs de province pour l'année écoulée et

« 3. — Leurs plans administratifs pour l'année sui- « vante.

« 4. — Les rapports mensuels des régences.

« 5. — Les aperçus périodiques sur l'état des caisses « générales.

« 6. — Les états des caisses générales et des caisses « provinciales en tant qu'ils concernent l'administration « courante, ainsi que les états de l'armée.

« 7. — Les vues divergentes entre plusieurs ministres.

« 8. — Les institutions militaires en tant qu'elles con-
« cernent le pays.

« 9. — Les propositions de nomination des présidents
« de province, de régence et des cours supérieures de
« justice, des directeurs, des maîtres suprêmes des forêts
« et des autres fonctionnaires du même rang. »

10. — En vertu de lois diverses le Ministère d'État est autorisé à prononcer la dissolution des assemblées des villes, des communes, des cercles et des provinces.

11. — Comme suprême autorité administrative, il juge en dernier ressort les appels contre les décisions des tribunaux disciplinaires, et les recours des fonctionnaires contre la décision du ministre qui les a mis à la retraite.

En dehors de sa mission générale de contrôle sur les départements ministériels, le Ministère d'État est investi de certaines fonctions speciales. En cas de minorité du Roi, s'il n'y a pas d'agnat majeur et que la loi n'ait pas prévu le cas, la Constitution appelle le Ministère d'État à prendre la direction du gouvernement jusqu'à l'entrée en fonctions du régent. C'est là une fonction absolument extraordinaire et que le conseil des ministres n'aura probablement jamais l'occasion d'exercer. Ainsi encore certaines autorités et certains fonctionnaires sont placés exceptionnellement par la loi sous le contrôle immédiat du Ministère d'État : la direction centrale des arpentages dans l'État prussien, le tribunal des conflits, les cours disciplinaire et ecclésiastique, le tribunal administratif supérieur, la commission d'examen des fonctionnaires supérieurs et le

« bureau littéraire », chargé des rapports avec la presse périodique et spécialement de l'administration et de la distribution du fonds des reptiles. Enfin il décide certaines questions relatives à l'administration du culte évangélique.

Cette énumération n'est évidemment pas limitative : dans les cas prévus par les lois et règlements, chaque ministre est obligé de consulter le Ministère d'Etat : mais il reste toujours libre de porter devant lui toutes les questions qu'il juge utile de soumettre à son appréciation. D'autre part, le Roi est maître de demander l'avis du conseil quand bon lui semble.

Aux termes de l'Ordre de Cabinet de 1814, le Ministère d'Etat doit se réunir une fois par semaine et plus souvent, si c'est nécessaire. Ces réunions sont présidées par le Roi ou, plus fréquemment, par le président du Ministère d'Etat. Les délibérations sont secrètes, mais il en est tenu un procès-verbal par un secrétaire spécialement nommé à cet effet et qui ne prend aucune part aux discussions. Les décisions adoptées par la majorité n'ont évidemment aucune force par elles-mêmes ; ce ne sont, en fait comme en droit, que de simples conseils présentés au Roi, sans que celui-ci soit aucunement tenu de s'y conformer. Il reste toujours libre de se rallier à l'avis de la minorité. Encore une fois, nous trouvons ici l'opposition absolue entre le Ministère prussien et les Cabinets parlementaires, dont les délibérations ont, en fait, la valeur de décisions définitives et ne sont cependant pas constatées par un procès-verbal.

A la tête du Ministère d'Etat se trouve un ministre président dont la situation et les pouvoirs sont assez

difficiles à préciser. Dans la première organisation, en 1810, le chancelier exerçait des droits fort étendus sur la gestion des autres ministres. Lorsque cet office fut supprimé, en 1822, le président qui remplaça le chancelier n'hérita certainement pas de ses pouvoirs ; mais aucune loi ni aucune ordonnance royale ne vint déterminer les droits et les devoirs de ce nouveau dignitaire vis-à-vis de ses collègues. En droit, il se trouve vis-à-vis d'eux sur un pied de parfaite égalité : tous les ministres dirigent leur propre département sous l'autorité immédiate du Roi, avec lequel ils correspondent directement pour toutes les affaires de leur compétence. Il n'existe aucune espèce de subordination légale d'un ministre envers un autre [1] ; le président n'a le droit ni de diriger, ni de commander, ni de surveiller l'action de ses collègues : son rôle consiste presque exclusivement à présider les séances du Ministère d'Etat, en l'absence du Roi. De plus certaines institutions qui ne sont rattachées à aucun département sont placées sous sa direction : telles la commission générale des ordres honorifiques royaux, les archives de l'Etat, la collection des lois. Il semble, par conséquent, que le ministre-président occupe une situation bien inférieure à celle du Premier Ministre dans un gouvernement parlementaire.

Mais, en fait, en est-il bien ainsi ? Dans la séance du 24 janvier 1882, au Reichstag allemand, le prince de

1. Schulze, *Das preussische Staatsrecht*, vol. I, p. 244 ; — von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, vol. III, p. 86. — Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, vol. II, p. 389.

Bismarck essayait d'expliquer ses rapports avec les autres ministres. « Moi qui suis devant vous, disait-il, je « ne donne pas, à proprement parler, des ordres à mes « collègues, je ne fais que les prier et leur écrire des « lettres qui ne les persuadent pas toujours, ce qui est « très nuisible, et c'est pourquoi je ne le fais pas dans « tous les cas ; mais quand je crois que quelque chose « doit se faire et que je ne puis en venir à bout, alors « je me retourne vers le vrai président du conseil des « ministres, vers Sa Majesté le Roi ; si je ne trouve pas « auprès de lui bon accueil, je laisse tomber l'affaire ; « dans le cas contraire, intervient un ordre royal com- « mandant telle ou telle chose [1]. »

Ces paroles nous montrent la différence formelle entre les rapports du ministre-président de Prusse et ceux du Premier Ministre anglais avec les membres du ministère ; elles nous font deviner aussi comment, au fond, tous deux peuvent exercer la même autorité et la même influence. Que le prince de Bismarck ne soit pas toujours parvenu à convaincre ses collègues et qu'il ait rencontré quelquefois de l'opposition jusqu'au sein du Ministère d'État, cela ne fait de doute pour personne. Mais il n'en est pas moins certain qu'il dirigeait réellement la politique gouvernementale, que l'égalité entre lui et un ministre quelconque était une simple formule absolument contraire à la réalité des faits, et que, directement ou indirectement, il imposait ses vues personnelles dans toute l'administration. L'autorité du prési-

1. — Séance du Reichstag du 24 janvier, *Stenographische Berichte des deutschen Reichstags*, 1881-1882, vol. I, p. 895.

dent du Ministère d'Etat diffère de celle d'un chef de cabinet parlementaire bien plus par sa forme et par son origine que par son étendue. L'un exerce une autorité qui lui vient du Parlement, et celui-ci, par son organisation même, ne peut intervenir directement et préventivement dans les affaires administratives; il se borne à contrôler, à approuver ou à blâmer après coup. L'autre tient son autorité du Roi, auquel il peut toujours recourir, même pour les affaires les plus spéciales, les plus urgentes, les plus secrètes. L'un impose à ses collègues ce qu'il croit être la volonté du Parlement, l'autre ce qu'il vient de persuader au Roi d'ordonner. Mais tous deux sont les conseillers presque toujours écoutés de la première puissance de l'État, là l'assemblée populaire, ici le Souverain. Et personne ne contestera que l'influence d'un ministre-président de Prusse sur la volonté royale ne puisse égaler l'autorité d'un Premier Ministre sur sa majorité parlementaire.

On peut dire cependant que l'autorité du président du Ministère d'Etat est un fait accidentel : elle tient avant tout au caractère, à l'énergie, aux talents personnels du titulaire. A un ministre dominateur et tout-puissant peut succéder un modeste serviteur, simple agent d'exécution des volontés royales, et rien ne s'oppose à ce que le Souverain donne lui-même à l'administration l'impulsion forte et décidée qui lui est nécessaire. Dans un gouvernement parlementaire, au contraire, l'autorité du Premier Ministre tient à la nature même de l'institution : elle est indispensable à l'existence du ministère, quoique des causes passagères puissent aussi l'abaisser ou la relever temporairement.

Le Ministère d'État n'est donc pas le gouvernement de la Prusse et le langage populaire ne s'y trompe point : le gouvernement, c'est le Roi, et lui seul. Les ministres ne sont, en toute vérité, que ses subordonnés, et ils lui doivent obéissance en toutes choses conformes à la loi et à la Constitution. Ce sont des fonctionnaires, du rang le plus élevé, placés sous l'autorité immédiate du Roi, appelés à l'assister de leurs conseils et prenant part ainsi à la direction suprême du gouvernement. Le principe de la responsabilité devant les Chambres devrait les distinguer des autres fonctionnaires, mais ce principe est resté lettre-morte.

Le rôle des ministres prussiens peut se définir en général : le devoir d'exercer les pouvoirs et l'autorité que le Roi leur confie.

1. — Dans l'ordre exécutif, ils dirigent chacun un département administratif, sous les ordres du Roi et le contrôle restreint et impuissant des Chambres, et ils présentent leurs conseils au Souverain sur la direction politique du gouvernement.

2. — Dans l'ordre législatif, ils assistent le Roi dans l'exercice de ses pouvoirs et, au sein des Chambres, ils cherchent à faire prévaloir les vues gouvernementales en s'appuyant principalement sur l'influence de la Royauté.

Le Cabinet parlementaire assure l'union entre les différents pouvoirs de l'État ; il n'en est pas de même du Ministère prussien. Celui-ci constitue, sans doute, un instrument propre à susciter et à faciliter cette union, mais c'est un instrument entre les mains d'un seul pou-

voir et dont celui-ci se sert pour exercer sa prépondérance, sans toujours y parvenir.

VI. Les Ministres Prussiens et l'Empire. — Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans un examen détaillé des rapports de la Prusse avec l'Empire allemand et d'exposer longuement comment s'est opéré le partage d'attributions entre les deux administrations superposées de l'Empire et de l'État prussien. Nous voulons simplement esquisser en quelques mots la situation spéciale qu'a créée aux ministres prussiens l'entrée de leur Souverain dans une confédération dont il devenait le chef et le maître

La constitution de l'Empire a considérablement augmenté l'importance du rôle joué par le Ministère d'Etat et par le ministre-président. L'Empire a été l'œuvre de la Prusse, qui a eu soin de s'en réserver l'hégémonie : c'est elle qui le dirige et le mène, le maintient sous sa toute-puissante protection, au plus grand profit de sa politique personnelle. La politique et les intérêts de l'Empire ne sont pas autre chose que la politique et les intérêts de la Prusse étendus à toute l'Allemagne et désormais appuyés par les forces de tout l'Empire.

Cette union intime entre les deux gouvernements se manifeste, non seulement par la réunion des deux couronnes sur une même tête, mais encore par la jonction nécessaire des fonctions de Premier Ministre prussien et de Chancelier impérial. Le Ministère d'État, en dirigeant le gouvernement du Royaume, imprime par là même au gouvernement de l'Empire sa propre direction : il discute et prépare les instructions des représentants de la Prusse au Conseil fédéral et le vote de ceux-ci est,

en fait, presque toujours décisif. Pratiquement, toutefois, cet accroissement d'influence sera plus apparent que réel : tantôt le Ministère d'État n'aura qu'à enregistrer les volontés royales; tantôt il devra obéir à l'impulsion d'un Chancelier impérial, Premier Ministre prussien devenu tout-puissant. On peut même croire que l'autorité de ce dernier sur ses collègues se trouve consolidée et fortifiée d'une manière stable, grâce aux nouvelles fonctions unies à son ancien titre.

Dans leurs départements administratifs, les ministres ont vu leurs attributions augmenter ou, plus souvent, décroître. Quelques-uns ont été chargés d'administrer désormais, non plus seulement les affaires prussiennes, mais aussi celles de tout l'Empire ou de certains États confédérés. Ainsi jusqu'en 1870 les départements des Affaires étrangères et de la Marine, quoique restant entièrement dans l'organisation administrative de la Prusse, ont dirigé presque exclusivement l'administration d'intérêts impériaux. Ainsi aujourd'hui encore le ministre de la Guerre se trouve à la tête de l'administration des armées de tous les États allemands, à l'exception de la Bavière, de la Saxe et du Wurtemberg. D'autres ont été appelés à cumuler avec leurs fonctions de ministre prussien la charge de secrétaire d'État impérial : tel le ministre des Travaux publics. Par contre, presque tous les autres ministres se sont vu enlever une partie de leurs anciennes attributions qui ont passé aux autorités de l'Empire à la suite du partage des fonctions entre les deux États. Enfin certains d'entre eux se sont trouvés placés sous la dépendance du gouvernement impérial, représenté, d'ailleurs,

par le Chancelier, président du Ministère d'État : car l'Empire a laissé aux gouvernements des États confédérés l'administration de certains intérêts rentrant dans le domaine de sa compétence, sous la direction et le contrôle de son propre gouvernement.

CHAPITRE II

LES MINISTRES ET LE ROI

Les ordonnances de 1808 et de 1810, qui avaient créé la nouvelle organisation administrative, avaient aussi réglementé les rapports du Roi avec ses ministres. Ceux-ci, serviteurs d'un monarque absolu, ne pouvaient évidemment jouir d'une indépendance quelconque, ni posséder des droits ou des pouvoirs vis-à-vis de leur chef. Ayant reçu du Roi la mission d'administrer les affaires en son nom et conformément à ses volontés, ils restaient en toutes choses soumis à ses seuls ordres. Non seulement le Souverain nommait et révoquait à sa guise chacun de ses conseillers ; mais il pouvait à lui seul supprimer l'institution même des ministres comme il l'avait organisée, la modifier de fond en comble, ou restreindre leur coopération à certains actes du gouvernement. En fait, les ordonnances royales étaient parfois publiées sans la signature d'aucun ministre ; élaborées, non par le ministère, mais par le cabinet secret, elles portaient le titre d'Ordres de cabinet [1].

La Constitution de 1850 vint mettre fin au pouvoir absolu du Roi et poser les bases d'un régime représentatif qui pouvait conduire facilement au gouvernement

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 417, note 4.

parlementaire. Elle instituait deux Chambres, dont une élective, les appelait à participer à la confection des lois et leur donnait le droit de voter les budgets, de contrôler l'administration, et de mettre en mouvement la responsabilité des ministres. A des instruments passifs de la volonté royale, elle substituait des ministres responsables et soumis à la loi, en même temps qu'elle rendait leur coopération nécessaire pour la validité des actes du Roi. Allait-elle donc produire les mêmes effets que la Constitution belge, dont elle s'était évidemment inspirée, et le gouvernement parlementaire allait-il s'établir dans l'ancienne monarchie prussienne, comme il s'était heureusement développé dans le nouveau royaume de Belgique?

Non, car l'identité des textes constitutionnels ne pouvait compenser les différences profondes qui existaient entre les deux peuples et les deux royautés. En Belgique, un Roi d'origine étrangère, appelé par les représentants de la nation à mettre en pratique une constitution définitivement établie avant son avènement, devait gagner l'affection d'un peuple habitué depuis longtemps à prendre part à la direction de ses affaires, qui avait su conserver ses institutions représentatives jusqu'à la fin de l'ancien régime et qui venait de s'affranchir par une révolution heureuse d'un gouvernement trop autoritaire. En Prusse, au contraire, le peuple avait perdu, depuis bientôt deux siècles, ses anciennes libertés; il se sentait gouverné par une dynastie nationale qui avait fait d'un petit état un grand royaume et dont presque tous les princes avaient inspiré au moins le respect ou la crainte à leurs sujets. Malgré les promesses formelles faites à

la nation au moment de la guerre de l'Indépendance, la royauté s'était encore trouvée assez forte pour conserver ses pouvoirs absolus pendant plus de trente ans. En 1848 elle cédait enfin sous la pression de l'émeute ; mais les représentants du peuple, réunis à Berlin, se montraient bientôt impuissants à fonder une nouvelle organisation politique et le Roi octroyait à la nation une constitution qu'il faisait approuver ensuite par de nouveaux députés. Les Chambres ne pouvaient manquer de chercher à étendre leur influence dans tous les domaines ; mais le Souverain, sentant son trône bien affermi, était fermement résolu à défendre énergiquement les prérogatives qu'il avait gardées et même à lutter pour reconquérir les pouvoirs qu'il avait dû momentanément abandonner. Et, dans cette lutte, la royauté avait toutes les chances de triompher.

Sans doute, le génie de certains hommes et la rencontre d'événements heureux contribuèrent largement à sa victoire. Mais tous ces événements ne furent pas le résultat du hasard et les hommes qui ont défendu la cause royale ont trouvé sous leurs mains des forces considérables dont ils n'eurent qu'à se servir et auxquelles les groupes parlementaires ne purent résister.

Le Roi s'appuyait sur une armée nombreuse et bien disciplinée, sur une administration sévèrement recrutée, puissante et respectée. Toutes deux, administration et armée, dévouées par tradition à la cause de la suprématie royale, ne reconnaissaient qu'un seul chef, le Roi, auquel elles croyaient devoir pleine obéissance et entière soumission. Au moment où la Constitution entrait en vigueur, il n'y avait pas en Prusse d'autre force or-

ganisée. Le peuple ne connaissait pas encore sa puissance et la Constitution même assurait au Roi de solides appuis jusque dans la représentation nationale. La Chambre haute, naturellement dévouée à la cause royale, ne pouvait manquer d'enrayer, par sa résistance, toutes les tentatives opérées par la Chambre populaire pour fortifier l'autorité du *Landtag*. Dans la Chambre basse un parti puissant soutenait fidèlement les droits de la Couronne, tandis que les libéraux, sans organisation, sans chefs, presque tous rêveurs sans expérience, se divisaient en groupes hostiles et toujours prêts à se combattre.

Pendant douze ans la lutte continua indécise : le Roi ne cédait en réalité aucune parcelle de sa puissance, mais les libéraux de la Chambre basse persistaient, tantôt dans la minorité, tantôt dans la majorité, et malgré leurs divisions et leurs querelles intestines, à combattre pour l'établissement du gouvernement parlementaire. En 1862, le ministère, à la tête duquel venait d'être appelé M. de Bismarck, prit à son tour l'offensive. La Chambre des députés refusait de consentir à la réorganisation de l'armée et à l'augmentation des effectifs, le ministère procéda de lui-même à cette réorganisation, pensant que le *Landtag* céderait devant le fait accompli. Mais à son tour la Chambre rejeta les crédits nécessités par ces changements. Le gouvernement ne se tint pas pour battu et fit voter par la Chambre des seigneurs le budget tel qu'il l'avait présenté, sans plus se soucier des modifications qu'y avaient introduites les députés. Durant quatre années, il gouverna ainsi en lutte ouverte avec l'Assemblée populaire, sans budget réguliè-

rement voté. Cependant le pays resta calme ; le Roi n'eut pas à craindre de mouvements sérieux et osa même s'engager dans deux grandes guerres. Enfin les victoires de la Prusse en 1866 mirent fin à la crise ; la Chambre fut obligée de reconnaître le fait accompli et d'accorder aux ministres un bill d'indemnité. Le gouvernement parlementaire avait été définitivement vaincu par le succès des armées prussiennes dans la campagne d'Autriche.

La lutte n'était pas restée circonscrite à cette question spéciale de la réorganisation de l'armée ou à celle des prérogatives financières de la Chambre basse. Dès la première période de la crise, elle s'était expressément posée entre les deux régimes. En janvier 1863, un projet d'adresse déposé devant la Chambre des députés demandait au Roi le renvoi de ses ministres. M. de Bismarck saisit l'occasion pour montrer l'opposition irréconciliable entre les deux systèmes en présence. Exagérant un peu la thèse des parlementaires pour mieux la repousser : « Le projet d'adresse, disait-il, a un « mérite incontestable : celui d'écarter toute équivoque. « Si ce projet est adopté, si la Chambre revendique le « droit exclusif d'établir définitivement le budget, de « demander au Roi la démission des ministres qui « n'ont pas sa confiance, de fixer par ses résolutions à « l'égard du budget le contingent et l'organisation de « l'armée, de contrôler les rapports du pouvoir exécu- « tif avec ses organes, on ne pourra nier alors que le « Parlement dispute la suprématie à la Couronne. En « réalité le projet d'adresse peut se résumer en ces mots : « Par cette adresse, sommation est faite à la maison de

« Hohenzollern de transférer ses droits constitutionnels « à la majorité de cette Chambre. » Et opposant alors au gouvernement parlementaire le régime en vigueur en Prusse, il ajoutait : « Les ministres en Prusse « n'agissent qu'au nom et sur l'ordre du Roi ; ils sont « les ministres du Roi et non point, comme en Angleterre, « les ministres de la majorité parlementaire[1]. »

Voilà le système qui sortait victorieux de la lutte et qui s'est affermi de plus en plus. Depuis lors, la fondation de l'Empire a encore augmenté le prestige du Roi et de ses conseillers. Le peuple semble avoir oublié ses anciennes aspirations libérales ; il se laisse gouverner avec confiance par une dynastie qui a fait la grandeur du royaume et réalisé l'unité allemande à son profit, qui flatte son orgueil par le rôle prepondérant qu'elle joue dans la politique européenne, sous laquelle enfin l'industrie et le commerce ont pris un essor inconnu jusque-là. Une fraction importante du parti libéral a renoncé aux principes qu'elle défendait autrefois et s'est complètement ralliée au gouvernement personnel. Le parti progressiste, qui a continué à lutter pour l'établissement du régime parlementaire, n'a fait bien souvent qu'y gagner une impopularité imméritée. L'électeur prussien se trouve d'ailleurs admirablement préparé pour reconnaître la suprématie royale. Enfant, il a appris à l'école que la soumission à l'autorité est le premier devoir du citoyen et que cette autorité est personnifiée par l'Empereur et Roi Plus tard, appelé sous les drapeaux, il a été sans doute imprégné de cet es-

1. — Séance du *Landtag* du 27 janvier 1863.

prit de discipline, de respect et de dévouement envers la personne royale, qui règne dans l'armée allemande. Appartient-il aux classes dirigeantes de la société, les légistes de l'université ont montré à son esprit raisonneur l'autorité du Roi basée sur les textes constitutionnels, tandis que les publicistes plus ou moins officiels ne cessaient de comparer devant lui les résultats du gouvernement personnel de la Prusse avec ceux de certains gouvernements parlementaires du continent.

La responsabilité des ministres devant les Chambres a donc été définitivement écartée de la pratique constitutionnelle de la Prusse. Il est bien vrai que la Constitution avait posé expressément le principe de leur responsabilité pénale, en même temps qu'elle rendait leur coopération obligatoire pour tous les actes de la puissance royale. Mais en admettant même que ce principe puisse trouver une sanction efficace, cette responsabilité judiciaire ne peut viser que la légalité des actes du gouvernement et non leur opportunité. « En vertu « du devoir d'obéissance que la Constitution lui impose, « le ministre est obligé de signer et d'exécuter tout « ordre du Roi relatif au gouvernement et conforme « à la loi. Si l'ordre lui paraît inopportun, il peut sans « doute présenter des objections et même éventuellement offrir sa démission. Celle-ci peut cependant lui « être refusée comme à tout autre fonctionnaire, si elle « cause un grand préjudice à l'intérêt public. Et dans « ce cas, le ministre est obligé d'obéir aux ordres « royaux, qu'ils lui semblent opportuns ou non [1]. »

1. Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, vol. I, p. 139

Telle est la mesure d'indépendance d'un ministre prussien. Aurait-il même la force de résister à un ordre illégal du Souverain ? Il est permis d'en douter. Certes, placé entre la loi et la volonté royale, il est tenu de respecter la loi, mais il ne court aucun risque s'il manque à son devoir, tandis qu'il doit craindre la révocation s'il le remplit.

L'introduction du régime représentatif en Prusse n'a donc abouti qu'à restreindre le pouvoir législatif du Roi, sans lui enlever la puissance exécutive et sans rien changer à ses rapports avec ses ministres. Il a conservé la prépondérance dans l'État ; il règne et il gouverne dans la pleine acception du mot ; il participe réellement à l'exercice de tous les pouvoirs, et rien ne peut se faire dans le gouvernement sans ou contre sa volonté. Il partage le pouvoir législatif avec le *Landtag* par le droit d'initiative qu'il exerce souvent et par le droit de veto que rien ne l'empêche d'exercer. S'il refuse aussi rarement aujourd'hui sa sanction aux projets du *Landtag*, c'est qu'indirectement, par l'intermédiaire des ministres, il pèse sur les décisions des Chambres et parvient presque toujours à leur faire adopter ses vues personnelles. Dans certains pays, il est de règle que le Roi se range à l'avis du Parlement ; en Prusse, il est plus exact de dire que les Chambres se rangent généralement à l'avis du Souverain [1].

1 — « La souveraineté n'appartient pas au peuple, mais au Roi. Celui-« ci n'est pas l'organe exécutif de la volonté populaire, mais sa volonté « est partout l'élément décisif. Seulement, dans certains cas, la volonté « du Roi n'a de force obligatoire que si elle concorde avec la volonté « du peuple représentée dans le *Landtag*, et cet accord des volontés est « constaté dans des formes prescrites par la loi. » (Bornhak, *op. cit.*,

Dans le domaine exécutif, l'action indépendante du Roi est à peine entravée par « la puissance considérable « mais généralement à l'état de repos de l'opinion pu- « blique [1] ». L'autorité ne s'est pas échappée de ses mains pour tomber dans celles de ses conseillers. Il est resté, dans toute la force du terme, le chef et le maître suprême dans l'Etat, les ministres ne sont que les organes de sa volonté, organes indispensables d'ailleurs. Aujourd'hui comme en 1815, ils n'ont d'autre rôle que celui de simples conseillers, de subordonnés incapables de résister à leur Souverain, parce qu'ils sont dépourvus de tout autre appui. Sans doute, certains ministres peuvent, grâce aux immenses services rendus, à l'intelligence et au génie même qu'ils ont montrés, avoir acquis sur l'esprit du Roi un tel ascendant, ou avoir mérité une telle popularité dans la nation, qu'ils parviennent à imposer regulièrement leurs avis et à diriger réellement la politique du pays. Ce ne sont là que des faits passagers et extraordinaires, et l'autorité qu'exercent de tels ministres est purement morale et personnelle. Le Roi écoute constamment leurs conseils parce qu'il les croit les meilleurs ; il leur conserve sa confiance et cède même quelque peu à leurs instances, parce qu'il a foi en leur expérience et en leur génie. Mais il reste toujours le vrai maître et l'autorité du ministre favori est essentiellement précaire, quels qu'aient

vol. I, p. 363. L'auteur ne fait là qu'un exposé de principes juridiques, mais en ceci la théorie légale et la pratique politique se trouvent en parfaite harmonie.

1. — Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, traduction par de Riedmatten. — 2e édition, p. 281.

pu être ses services, ses capacités et sa popularité. Un seul mot du monarque suffit pour enlever tous ses pouvoirs au plus influent des conseillers, sans que celui-ci puisse espérer trouver le moindre appui dans une tentative de résistance.

Cependant, gardons-nous de toute exagération. Le ministre est un serviteur du Roi, mais non pas un serviteur muet. Il est vrai qu'il ne peut rien faire de contraire au sentiment personnel du Souverain, mais il peut agir sur ce sentiment, le faire naître ou le modifier par la persuasion. Seulement, tandis que le ministre parlementaire parle et agit au nom d'un pouvoir plus fort, le Parlement, le ministre prussien ne peut appuyer ses conseils que de bonnes raisons, ou profiter de l'attachement du Roi à sa personne. Un jour, au Reichstag, M. de Bismarck a voulu montrer les rapports du Roi de Prusse avec ses ministres : « C'est lui, « dit-il, qui détermine d'après sa conviction personnelle ce qui doit se faire, quelles instructions, par « exemple, seront données aux représentants de la Prusse « au Conseil fédéral ; et la mise à exécution, la forme « à donner à la chose est l'affaire des ministres. Certes, « les ministres peuvent être d'un avis opposé ; alors un « compromis intervient, — la vie constitutionnelle est « faite de compromis, — et un Roi qui ne veut pas se « défaire d'un ministre lui concède bien quelque chose « qu'il aurait personnellement préféré rejeter. Mais il « arrive plus souvent encore que les ministres dans « l'impossibilité d'obtenir l'assentiment du Roi pour « un travail ou un écrit juste et irréductible dans leur « pensée, ont à se demander : dois-je laisser tomber

« toute l'affaire ?... La volonté royale est et reste la « seule décisive [1]. »

Il est évident d'ailleurs que cette volonté royale ne se manifeste pas expressément dans toutes les affaires. Les ministres reçoivent une délégation générale d'exercer les pouvoirs du Roi dans le domaine qui constitue leur département ; ils peuvent décider par eux-mêmes ou laisser à la décision de leurs subordonnés les détails d'administration courante et les affaires peu importantes. Mais ils doivent obéir aux ordres de leur maître chaque fois qu'il juge bon d'en donner, lui rendre compte de leur gestion et prendre même préalablement son avis sur les questions les plus graves. D'après l'ordonnance du 27 octobre 1817 [2], les ministres doivent nécessairement lui présenter :

1. — Tous les projets de lois, d'ordonnances et de règlements administratifs. le ministre peut, de sa seule autorité, envoyer aux fonctionnaires des instructions pour l'exécution des lois et des règlements.

2. — Tous les budgets et les modifications qui y sont apportées après coup.

3. — Les nominations de certains fonctionnaires, et spécialement de ceux qui occupent dans l'administration centrale ou dans l'administration des provinces le rang de conseillers (*Räthe*).

4. — Les grâces les plus importantes.

De plus, en vertu de la même ordonnance, chaque

1. — Séance du Reichstag du 24 janvier 1882 *Stenographische Berichte*, 1881-1882, vol. I, p. 895.
2. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 86-87.

ministre doit soumettre au Roi un compte annuel de son administration et lui présenter deux fois par an l'état général de la caisse de son département ; le ministre des finances doit lui donner chaque mois ce même état pour son administration.

En dehors même de ces cas, il est certain que toutes les questions importantes et celles qui intéressent la politique générale sont toujours réservées à la décision du Roi. Le ministre prussien a sans doute à déférer à son maître les affaires qu'un ministre parlementaire doit soumettre au Cabinet.

Une dernière remarque. Quoique l'article 44 de la Constitution impose l'obligation du contreseing ministériel pour tous les actes de gouvernement du Roi, certains de ceux-ci paraissent encore aujourd'hui sans la signature d'aucun ministre : tels, par exemple, les ordres royaux exclusivement relatifs au commandement de l'armée,— les ordres qui concernent l'administration de l'armée sont contresignés par le ministre de la guerre,— et les ordonnances pour l'administration de l'église évangélique[1]. Le contreseing ministériel n'est pas non plus considéré comme nécessaire pour la délivrance des décorations et des titres, ni pour certaines déclarations personnelles du Souverain, comme les adresses aux Chambres [2].

---

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 418. — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 207.
2. — Meyer, *op. cit.*, p. 206.

CHAPITRE III

LES MINISTRES ET LES CHAMBRES

I. —Organisation intérieure et Pouvoirs des Chambres. — Les deux Chambres du *Landtag* ont des origines absolument opposées. L'une se compose de membres héréditaires et de membres nommés par le Roi, soit avec droit d'hérédité au profit de leurs descendants, soit à vie; ces derniers sont désignés, les uns d'après le libre choix du Roi, les autres sur la proposition de certaines maisons ou alliances nobles, de certaines villes et de certaines universités. La Chambre haute ne compte donc que des membres de la vieille noblesse, des anoblis, des hommes qui se sont distingués par les services rendus à la corporation qui les a présentés, ou qui ont mérité pour l'une ou l'autre cause la faveur royale. Aucune limite n'est posée au droit que possède le Roi de faire de nouvelles nominations.

La Chambre des députés compte 433 membres répartis entre les cercles du royaume d'après le chiffre de leur population. Elle est élue par le suffrage universel, au moyen d'une élection à deux degrés et d'après un système différentiel qui assure une large part d'influence aux citoyens les plus imposés. Tout Prussien âgé de 24 ans et jouissant des droits civils et politiques est inscrit sur la liste des électeurs du 1er degré (*Urwähler*) ;

ces électeurs sont divisés en trois classes, de telle sorte que chacune paie un tiers des impôts perçus dans la commune ou dans la section de vote. Mais pour faire cette distribution en trois classes, les électeurs ont été rangés d'après le chiffre de leurs impôts : ainsi la première classe comprend tous les plus imposés, naturellement en nombre restreint, tandis que la foule des ouvriers qui ne paient qu'une contribution minime ou qui sont exemptés de toute taxe sont relégués dans la troisième classe. Et comme chaque classe est appelée à nommer un nombre égal d'électeurs du second degré (*Wahlmänner*), les grands propriétaires et industriels de la première classe, unis aux bourgeois de la seconde, l'emportent inévitablement sur les masses populaires.

Sauf de très rares exceptions, les fonctionnaires ne sont pas exclus de la Chambre des députés. En principe ils peuvent présenter leur candidature sans demander le consentement de leurs supérieurs. Mais, en fait, il est bien évident que dans une administration aussi fortement organisée et aussi bien disciplinée que l'administration prussienne, un fonctionnaire ne peut moralement solliciter un siège au *Landtag* que de l'aveu, au moins tacite, de ses chefs hiérarchiques. D'ailleurs, il devrait, après son élection, obtenir l'autorisation de s'absenter pour assister aux séances de la Chambre [1]. Les députés fonctionnaires sont assez nombreux ; le gouvernement accueille favorablement leurs candidatures, parce qu'il sait devoir trouver en eux des auxi-

1. — Meyer, *op. cit.*, p. 255 ; — von Ronne, *op. cit.*, vol. I, p. 243, note 1.

liaires dévoués et qu'il espère voir les influences administratives agir avec plus de force sur le résultat de l'élection. Plus d'une fois aussi l'attribution de fonctions importantes, comme celle de *Ober-Præsident* de province, a été la récompense de services rendus au gouvernement par un député, ou de l'appui prêté à ses projets par un groupe politique. Mais dans ce cas, d'après l'article 78 de la Constitution, « lorsqu'un membre « de la Chambre accepte une fonction retribuée de l'É« tat, ou lorsque, déjà au service de l'État, il est investi « d'une charge à laquelle est attaché soit un rang, soit « un traitement supérieur, il perd son siège et son droit « de vote et ne peut reprendre son siège qu'après sa « réélection ».

Les Chambres sont convoquées par le Souverain : un ordre du Roi peut seul les autoriser à s'assembler. La Constitution impose au gouvernement l'obligation de les réunir au moins une fois par an, durant deux mois et demi, depuis le commencement de novembre jusqu'à la mi-janvier. Le Roi ouvre ordinairement les sessions en personne; parfois il se fait remplacer par un ministre spécialement désigné à cet effet. La clôture se fait par un ministre délégué. Le Souverain peut dissoudre les Chambres ou les ajourner; mais il ne peut les ajourner pour plus de trente jours sans leur consentement. En cas de dissolution, les électeurs doivent être convoqués dans les deux mois et les nouveaux députés dans les trois mois.

Pour l'expédition des affaires et l'élaboration des projets de loi, les Chambres prussiennes sont divisées en sections. A la Chambre des seigneurs, c'est le prési-

dent qui forme les cinq sections pour toute la durée de la session. A la seconde Chambre, les députés sont répartis par le sort en sept sections et celles-ci ne sont renouvelées dans la même session que par une décision formelle de l'assemblée prise sur la proposition de cinquante membres. Les sections n'ont pas à étudier, ni à discuter les propositions soumises à la Chambre; leur rôle consiste simplement à élire les membres des commissions parlementaires [1]. C'est à ces dernières qu'incombe toute la préparation du travail législatif. Composées ordinairement de quinze membres à la Chambre haute, de quatorze membres à la Chambre des députés, elles sont, les unes spéciales, chargées de l'étude d'un projet déterminé, les autres permanentes, ayant la mission de s'occuper de toutes les affaires de telle ou telle nature qui peuvent se présenter dans le courant d'une session. Chaque assemblée compte une dizaine de commissions permanentes; telles, par exemple, les commissions de l'ordre du jour, des pétitions, des affaires financières, judiciaires ou communales, des chemins de fer, de l'industrie et du commerce, etc.

La compétence des Chambres est strictement limitée: tandis que le Roi possède tous les pouvoirs qui ne lui sont pas formellement enlevés par la Constitution, les Chambres n'ont d'autres droits que ceux qui leur sont expressément conférés par elle. C'est un principe à peu près incontesté. Le Roi, qui avait originairement la plénitude de la puissance, a cédé plus ou moins volon-

1. — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 623-624; — von Rönne, *op. cit.* vol. I, pp. 331-334.

tairement à la représentation nationale une partie de ses anciennes prérogatives, et il a reconnu certaines limitations à son pouvoir ; mais dans la Constitution qu'il a octroyée, il s'est bien gardé de proclamer le principe de la souveraineté du peuple et de modifier le caractère de son autorité. Celle-ci est restée la première dans l'ordre constitutionnel comme dans l'ordre historique. Les Chambres, au contraire, trouvent dans cette Constitution leur seul titre à l'existence, l'unique fondement de leurs droits, et aucun texte ne leur confère la souveraineté ou la plénitude des pouvoirs.

Si l'on fait abstraction de certains droits tout à fait extraordinaires, comme la nomination éventuelle du régent, le *Landtag* a reçu de la Constitution une quadruple mission :

1. — Le vote des lois,

2. — La ratification de certains traités diplomatiques,

3. — Le vote des budgets et de toutes les mesures intéressant les finances du pays,

4. — Un certain contrôle sur l'administration.

I. — « Le pouvoir législatif est exercé collectivement « par le Roi et les deux Chambres. — L'accord du Roi « et des deux Chambres est nécessaire pour chaque « loi [1]. » L'intervention des Chambres dans l'exercice du pouvoir législatif n'est soumise à aucune restriction: elles ont le droit d'initiative et d'amendement, comme le droit d'adoption ou de rejet en bloc, et leur compétence s'étend à toute loi, de quelque nature qu'elle soit.

Mais la Constitution prussienne, pas plus qu'aucune

1. — Constitution, art. 62.

autre d'ailleurs, n'a pris soin de définir la loi, ni d'énumérer toutes les mesures qui doivent être revêtues d'une forme législative. Seulement, dans un grand nombre d'articles, elle déclare incidemment obligatoire l'intervention du pouvoir législatif pour réglementer telle ou telle matière spéciale. La science juridique allemande a essayé de donner une définition de la loi [1]. Elle a distingué deux sens bien différents de ce mot. Dans un sens purement formel, on donne souvent le nom de loi à tout acte de la puissance législative; mais cette définition ne fait précisément que poser la question que nous avons à résoudre. Dans son sens matériel, les juristes allemands définissent la loi : « le commandement juridiquement obligatoire d'un principe « de droit. »

La compétence législative des Chambres comprend d'abord la loi prise dans le sens matériel, telle que la définissent les jurisconsultes; le Roi peut quelquefois, il est vrai, en vertu de son pouvoir réglementaire, commander l'observation juridiquement obligatoire d'un principe de droit, mais ce n'est là que l'exercice d'un pouvoir concurrent ou délégué, subordonné en tout cas à celui des Chambres. Elle embrasse ensuite certaines mesures qui, par leur nature, constituent plutôt des actes administratifs mais que, pour des raisons historiques ou politiques, diverses dispositions de la Constitution, ont assimilées aux lois proprement dites.

1. — Schulze, *op. cit.*, vol. II, pp. 1-31. — von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 327; — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 2e édition, vol. I, pp. 512-32. — Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pp. 324 et suiv. — von Sarwey, *Das Wurtembergische Staatsrecht*, vol. II, p. 3

Elle s'étend enfin à certains objets déterminés par la pratique constitutionnelle, en vertu du principe reconnu que tout acte émané du pouvoir législatif ne peut être modifié ou abrogé que par une loi [1].

Ce dernier élément de la compétence des Chambres varie d'un pays à l'autre. Qu'il soit plus restreint en Prusse qu'il ne l'est généralement dans les monarchies représentatives, cela n'étonnera personne. Loin de céder une partie quelconque de ses droits, le Roi, resté maître de la puissance prépondérante, a tenté bien plutôt de reprendre ce qu'il avait dû abandonner : tout en défendant son domaine, il a cherché sans cesse à envahir le cercle d'action des Chambres. Aussi le voyons-nous encore entièrement maître de l'organisation administrative. S'agit-il d'instituer de nouvelles autorités, ou de nouveaux fonctionnaires, de délimiter leur compétence, de régler leur conduite, une ordonnance royale intervient [2]. Les Chambres n'ont aucune compétence en cette matière, en principe du moins ; seulement, des circonstances spéciales peuvent nécessiter leur intervention. « D'après la Constitution, « disait le comte Eulembourg à la Chambre des sei« gneurs le 30 janvier 1869, le Roi a le droit d'organi« ser l'administration. L'organisation d'un service re« pose-t-elle sur la loi, elle ne peut être changée que « par la loi. Une modification doit-elle être apportée à « l'étendue des droits matériels du gouvernement, elle « ne pourra aussi être opérée que par une loi. Enfin, le

1. — Schulze, *op. cit.*, vol. II, p. 9.
2. — Schulze, *op. cit.*, vol. II, p. 30.

« *Landtag* devra être entendu, lorsque la question « d'argent viendra en jeu et que le gouvernement lui « demandera les subsides nécessaires[1]. » Il faut ajouter que la Constitution (art. 98) réclame l'intervention du pouvoir législatif pour la réglementation des droits spéciaux des fonctionnaires, afin de les protéger contre les révocations arbitraires.

Remarquons enfin que les pouvoirs législatifs du *Landtag* ont été considérablement restreints par la Constitution de l'Empire, et que notamment la réglementation des droits privés échappe graduellement à sa compétence.

II. — « Le Roi a le droit de déclarer la guerre et de faire « la paix et de conclure avec les gouvernements étrangers « gers d'autres traités. Ceux-ci ont besoin pour leur « validité de l'assentiment des Chambres, lorsque ce « sont des traités de commerce ou qu'ils imposent des « charges à l'Etat ou des obligations personnelles aux « citoyens. » Cet article emprunté à la Constitution belge n'est pas limitatif. Que par un traité le Roi tente de modifier la Constitution ou une loi du royaume, ce traité ne deviendra évidemment obligatoire qu'après avoir été ratifié par le pouvoir législatif[2].

L'interprétation de cette disposition a soulevé chez les juristes allemands de nombreuses controverses qu'il est inutile de rappeler ici. La direction des relations internationales est peut-être le domaine que le gouvernement a mis le plus de vigueur et de constance à reconquérir. Profitant de sa force, il s'est dispensé de

1. — Cité par Schulze, *op. cit.*, vol. II, p. 31.
2. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 680.

soumettre aux Chambres divers traités que visait sans aucun doute l'article 48, tels, par exemple, les traités d'établissement et d'extradition, les traités relatifs à la protection judiciaire des nationaux en pays étranger [1].

Cette disposition a perdu aujourd'hui presque toute son importance. La Prusse n'entretient plus guère de rapports directs avec les pays étrangers : elle a remis ce soin aux autorités impériales. Conclus au nom de l'Empire, les traités échappent dorénavant aux règles de la Constitution prussienne.

III. — Les droits financiers du *Landtag* sont assez étendus, en théorie. Il vote annuellement le budget des dépenses et le budget des recettes. Aucun impôt ne peut être levé, aucune dépense ne peut être faite qu'en vertu d'une loi. Le pouvoir législatif peut seul autoriser les emprunts d'État, ou accorder la garantie de l'État. Les comptes de chaque année doivent être soumis aux Chambres après revision par la cour des comptes.

IV. — Enfin, en dehors de leurs pouvoirs financiers, les Chambres possèdent certains droits qui leur permettent d'exercer une influence ou un contrôle sur l'action du gouvernement et de défendre contre ses empiètements la Constitution, les libertés des citoyens et les intérêts du pays : droit de voter des adresses au Souverain pour lui exposer leurs désirs ou leurs plaintes ; droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui leur sont adressées ; droit d'interpellation ; droit d'instituer des commissions d'enquête ; droit de mettre les ministres en accusation. Tous droits peu efficaces par eux-mêmes

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 689, note 3.

ou illusoires pour les Chambres prussiennes, comme nous le verrons bientôt.

II. — **Les Partis politiques.** — Les Chambres du *Landtag*, comme le peuple prussien qu'elles représentent, ne sont pas divisées en deux grands partis politiques, unis et disciplinés, se disputant la majorité et la conquérant à tour de rôle. Sans doute, en Prusse comme ailleurs, on rencontre deux tendances opposées, l'une conservatrice, l'autre progressiste; mais les partis politiques ne se sont pas formés sur cette seule base. Des considérations particulières, comme les questions confessionnelles ou les questions de races, ont donné naissance à divers groupes. Et même les partis qu'a formés l'opposition entre les idées conservatrices et les tendances progressistes se sont immédiatement subdivisés en groupes hostiles les uns aux autres, sans autre lien commun que quelques principes vagues, et trop séparés pour pouvoir s'entendre sur aucune question contingente.

Depuis la restauration de l'Etat prussien, deux grands partis s'étaient formés, que l'on désigna, dès le début, sous les noms de parti conservateur et de parti libéral. Mais chacun d'eux se trouvait lui-même divisé en deux fractions. Chez les conservateurs, on distinguait le groupe féodal ou vieux-conservateur, opposé à toutes les institutions libérales, défenseur du pouvoir royal et des privilèges de la noblesse, et le groupe des nouveaux-conservateurs, guidé par des idées moins réactionnaires. Le parti libéral comprenait à la fois des modérés et des radicaux. L'introduction du régime constitutionnel eut

des effets opposés sur l'organisation des deux partis : elle réunit et fusionna en un seul parti les groupes conservateurs, tandis qu'elle accentua la division entre les groupes libéraux.

Vers cette même époque, le gouvernement prussien montra à plusieurs reprises des dispositions malveillantes à l'égard des catholiques ; cette politique amena la constitution d'un parti catholique, ou parti du Centre, qui toutefois ne prit une organisation définitive et une importance considérable qu'à l'époque du *Kulturkampf*.

La fondation de la Confédération de l'Allemagne du Nord modifia l'organisation des anciens partis. Du groupe conservateur, généralement peu favorable au nouvel ordre de choses et surtout aux moyens employés pour le réaliser, se séparèrent un certain nombre de membres pour former le parti conservateur-libre. Cette même idée de l'unité allemande amena certains députés libéraux à constituer une nouvelle fraction, qui prit bientôt le nom de parti national-libéral et abandonna en faveur du gouvernement une bonne partie de son ancien programme. Le parti progressiste réunit dès ce moment tous ceux qui étaient restés fermement attachés aux principes de liberté et au régime parlementaire. Il y eut depuis lors, et à plusieurs reprises, des divisions et des scissions dans les partis libéraux, mais toujours les groupes dissidents finirent par rentrer dans l'une ou l'autre de ces deux grandes fractions.

Nous n'exposerons pas ici l'organisation et le programme des partis prussiens. Ces mêmes partis se retrouvent au *Reichstag* de l'Empire et c'est là qu'ils

se livrent leurs principales luttes. Les fractions du *Landtag* sont dirigées par les mêmes chefs que les fractions du *Reichstag* et ne font que suivre l'impulsion donnée par celles-ci. Il suffit donc ici de les caractériser. Le parti conservateur appuie presque toujours le gouvernement et ne lui oppose de résistance sérieuse que lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de la noblesse qui fait sa principale force. Les Conservateurs-Libres sont entièrement à la dévotion du Roi et du ministère. Les Nationaux-Libéraux forment un parti plus gouvernemental que libéral. Le Centre, après avoir fait au gouvernement une opposition acharnée, s'en rapproche chaque jour, à mesure que disparaissent les vestiges de la guerre religieuse; mais il n'en conserve pas moins sa pleine indépendance et reste le défenseur de toutes les libertés. Le parti progressiste, qui poursuit avant tout l'établissement du régime parlementaire, est évidemment un parti d'opposition. Quelques députes n'appartiennent à aucune fraction. Enfin, d'autres forment de petits groupes, rangés parmi les opposants irréconciliables.

Tous ces partis n'ont pas une représentation également proportionnelle dans les deux Chambres du *Landtag*. La Chambre haute est presque tout entière dévouée au gouvernement, la grande majorité de ses membres appartient au parti conservateur et les partis d'opposition n'y sont guère représentés. Elle a, en principe, les mêmes droits que l'autre Chambre, sauf en matière financière et, en fait, elle n'est nullement réduite à jouer le rôle effacé de la Chambre des Lords en Angleterre. Les conflits entre les deux Chambres sont rares aujour-

d'hui et ceux qui se sont produits n'ont été que des incidents détachés dans les luttes engagées entre le gouvernement et la Chambre populaire. Les seigneurs ont toujours soutenu le pouvoir royal dans sa résistance aux tentatives libérales des députés. Naturellement, de son côté, le gouvernement se montre bienveillant envers un allié aussi fidèle et accorde l'appui de son autorité prépondérante aux volontés propres que manifeste de temps en temps la Chambre des seigneurs. Aujourd'hui, on peut dire que celle-ci contribue à donner à la politique du gouvernement un caractère conservateur plus accentué, et le ministère en profite pour faire à la Chambre des députés quelques concessions à ses alliés libéraux, concessions apparentes qu'il sait d'ailleurs devoir échouer devant l'autre assemblée.

Dans la Chambre des députés, aucune fraction ne possède à elle seule la majorité; les partis gouvernementaux forment ensemble à peu près les deux tiers de l'assemblée et sont de force égale, ou peu s'en faut ; le Centre compte à peine une centaine de membres et les groupes d'opposition, tous ensemble, encore moins. Le gouvernement trouve donc presque toujours sa majorité assurée. Cependant, les éléments de cette majorité ne sont pas absolument fixes ; car les partis allemands, à l'exception du Centre, donnent rarement un vote compact. Les Nationaux-Libéraux surtout se divisent au scrutin : un certain nombre d'entre eux ne votent pour le gouvernement qu'avec une certaine résistance, en réclamant des concessions pour prix de leur appui. Les ministres ont l'air de céder, admettent leurs amendements, mais se gardent bien de les dé-

fendre ensuite devant la Chambre des seigneurs, q
s'empresse de les rejeter. Et ainsi finit presque to
jours la comédie des concessions libérales du gouve
nement.

III. — **Les Ministres devant les Chambres.** — L
Constitution prussienne a donné aux ministres le droi
d'entrer dans chacune des deux Chambres, mêm
lorsqu'ils n'en sont point membres. Elle a reconn
aussi expressément qu'il n'existe aucune incomp
tibilité entre les fonctions ministérielles et le titre d
député au *Landtag*. Elle a pris soin, d'ailleurs, d'as
surer aux ministres comme aux Chambres certain
droits qui régiront leurs rapports communs : aux mi
nistres, la libre entrée dans chaque assemblée et l
droit d'être entendu en tout temps sur leur demande
aux Chambres, le droit de requérir la présence de
ministres, de les interpeller, de leur renvoyer les péti
tions et de leur demander des renseignements sur le
plaintes qu'elles contiennent, d'établir des commission
d'enquête et de mettre les ministres en accusation, lors
qu'ils violent la Constitution, ou qu'ils se rendent cou
pables de concussion ou de trahison.

Les ministres prussiens apparaissent devant le
Chambres, non pas comme les chefs d'une majorité ou
d'une fraction parlementaire, mais comme des organes
librement choisis, des representants de la Couronne,
chargés de défendre ses intérêts auprès des représentant
de la nation. Ce sont les délégués d'un pouvoir étranger
aux Chambres, dont elles ont le droit de contrôler le
actes, mais qui est placé hors de leurs atteintes. Il



ne sont ni chefs d'un parti, ni même, peut-on dire, membres d'un parti. Sans doute, ils peuvent avoir avec l'une ou l'autre fraction politique une certaine communauté d'idées; là n'est pas la source de leur influence. Indépendants des Chambres, ils repoussent vigoureusement, et presque toujours avec succès, toute tentative du *Landtag* pour les soumettre à son contrôle ou à son autorité, comme une atteinte aux droits constitutionnels de la Couronne. Par contre, ils usent et abusent de l'influence royale pour peser sur les décisions du *Landtag* : ils invoquent souvent l'opinion personnelle du Souverain pour triompher des résistances et ils attaquent leurs adversaires comme les ennemis personnels du Roi lui-même.

Appuyés sur le pouvoir royal, les ministres ont fait respecter et ont même étendu leurs droits constitutionnels; ils ont profité de leur force pour restreindre autant que possible les droits des Chambres, ou du moins pour en annihiler les effets. Leur droit d'être entendus en tout temps sur les objets mis en délibération s'étend, en vertu du règlement des Chambres, aux séances des commissions comme aux séances plénières. Jamais la parole ne peut leur être refusée : ils peuvent parler, même après que la clôture de la discussion a été prononcée, et ainsi rouvrir les débats. Tandis qu'un simple membre du *Landtag* ne peut prendre la parole qu'une seule fois sur un même sujet, dans l'ordre fixé par le président, chaque ministre peut exiger la parole autant de fois qu'il le désire, et le président doit la lui accorder dès que l'orateur qui parle a terminé son discours, de préférence à tous les membres inscrits avant

lui. Un jour même, le ministère a voulu prétendre que le président n'avait pas le droit d'interrompre un ministre, et s'il a dû renoncer à cette prétention exorbitante [1], la Chambre, de son côté, n'a pu revendiquer pour son président le droit d'enlever, en vertu de son pouvoir disciplinaire, la parole à un membre du gouvernement qui trouble l'ordre par un discours, ni même le droit de le rappeler à l'ordre ou à la question [2]. Si on leur adresse une interpellation, les ministres ne répondront que suivant leur bon plaisir, ou refuseront toute explication. Si la Chambre décide de discuter quand même l'interpellation, ils lui montreront quel cas ils font de ses vœux en quittant brusquement la salle des séances et en n'y rentrant pas avant la fin de la discussion. Les Chambres instituent-elles une commission d'enquête pour examiner leurs actes, ils défendront à tous les agents administratifs d'obéir aux réquisitions de cette commission et déclareront ouvertement au *Landtag* « qu'une commission établie contre la volonté du gouvernement n'aura pas à se réjouir du « concours prêté par le gouvernement [3] ». Enfin leur responsabilité vis-à-vis des Chambres est toujours à l'état de principe constitutionnel sans effet possible.

IV. — Rôle des Ministres dans l'Élaboration des Lois.

1. — Cependant cette prétention est encore appuyée par un auteur récent — Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, vol. I, p. 424.

2. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, pp. 321-322, — Schulze, *op. cit.*, vol. I, p. 629.

3. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 294, note 3.

« Le droit de présenter des projets de loi appartient « au Roi comme à chaque Chambre. » (Const., art. 64.) Tous les projets du gouvernement sont déposés par les ministres au nom du Roi, jamais en leur nom personnel. Ils peuvent être indifféremment portés en premier lieu devant n'importe quelle assemblée, à l'exception des lois de finances qui ne peuvent être discutées devant la Chambre des seigneurs qu'après avoir été votées par les députés. Parfois aussi les ministres ont déposé des projets devant les deux assemblées à la fois. Mais si dans ces cas les travaux des commissions ont pu être simultanés, les débats publics ne l'ont jamais été; la Chambre la moins diligente attendait, pour entamer la discussion en séance plénière, que l'autre eût statué définitivement. Tout projet déposé par le gouvernement doit être mis en discussion et faire l'objet d'un vote direct; la Chambre saisie ne peut refuser de le prendre en considération. Elle doit le mettre en délibération et en voter le rejet ou l'adoption; elle ne peut se débarrasser de cette obligation en passant à l'ordre du jour.

Tout membre du *Landtag* a le droit de déposer devant la Chambre dont il fait partie un projet de loi sous forme de proposition. A la Chambre des députés, les propositions des membres et les pétitions ont une fois par semaine la priorité à l'ordre du jour. Toutefois, lorsqu'une proposition offre une importance spéciale, elle peut être développée un autre jour sur la décision de l'assemblée. Toute proposition d'un membre doit être appuyée par quinze autres qui signent avec lui le texte déposé entre les mains du président; sans cela elle ne serait considérée que comme une simple

pétition. La discussion sur le fond n'est pas garantie aux projets émanés de l'initiative parlementaire : la Chambre peut décider de passer à l'ordre du jour, lorsqu'ils lui sont présentés.

Quoique les ministres prussiens ne soient pas les chefs d'un parti politique, chargés, comme tels, d'exprimer en projets de loi les vœux de la majorité, ils possèdent, au même degré que les ministres parlementaires, un quasi-monopole de l'initiative. La plus grande partie des projets présentés et presque tous les projets adoptés sont des projets gouvernementaux. Cela tient, sans doute, à la grande puissance du Roi, mais aussi quelque peu au caractère du peuple. Les Allemands n'ont point cette activité brouillonne, faite d'audace et de présomption, qui distingue certaines nations latines ; ils n'ont pas cette imagination toujours en éveil qui résout les problèmes les plus ardus en un tour de main, cet esprit impatient qui veut réaliser en un jour les réformes plus ou moins chimériques qu'il a conçues. Ils montrent à la fois plus de prudence, plus de lenteur dans la décision et plus d'esprit pratique. On ne voit pas les députés prussiens présenter à l'envi des séries de projets pour réformer l'organisation gouvernementale et les institutions politiques, pour modifier les rapports et la compétence des pouvoirs et des autorités. Toutes ces questions, les députés laissent aux ministres le soin de les soulever et d'en préparer les solutions, parce qu'ils sentent leur incapacité et leur inexpérience.

A quoi pourraient aboutir d'ailleurs des projets de ce genre, présentés contre la volonté du gouvernement,

ou sans son appui? Avec la composition actuelle du *Landtag*, ils échoueraient même devant la Chambre des députés; aux voix toujours fidèles, le gouvernement n'aurait pas de peine à joindre les votes des hommes prudents, qui craindraient de donner leur appui à un projet mal étudié, insuffisamment préparé et propre tout au plus à désorganiser les services administratifs. Si même les députés adoptaient une telle proposition, celle-ci viendrait inévitablement se heurter au vote negatif des seigneurs ou au veto royal.

Quelquefois cependant l'un ou l'autre parti fait déposer par ses chefs un projet sur une question politique à l'ordre du jour L'échec est indubitable, il est vrai; mais il ne faut voir dans cet exercice du droit d'initiative qu'une simple tactique parlementaire. C'est une démonstration destinée à mettre en lumière le programme d'une « fraction », un moyen de manifester au gouvernement les vœux d'un groupe et de lui indiquer par quelles concessions il pourra obtenir son appui. Quelquefois aussi c'est une manœuvre employée pour forcer les ministres à sortir d'une réserve calculée et à prendre nettement position sur une question debattue entre les partis. Il peut arriver enfin que le gouvernement juge utile ou prudent de ne point prendre lui même l'initiative d'un projet et le fasse présenter par un de ses fidèles partisans; mais c'est alors un projet gouvernemental déposé sous une fausse étiquette

En resumé, l'initiative parlementaire est aussi restreinte en Prusse qu'en Angleterre. Dans l'un et l'autre pays, le ministère possède le même monopole de fait pour la présentation des lois et exerce une influence

prépondérante sur le sort des projets déposés par les membres des assemblées législatives. La source de cette influence diffère seule : là l'opposition de deux grands partis unis et disciplinés et la puissance de la Chambre des Communes, ici l'autorité prépondérante de la royauté et le fractionnement des groupes politiques, ont fait des ministres les inspirateurs et les directeurs des **travaux législatifs.**

Presque tous les projets de loi sont présentés à la Chambre des députés. Ils y font l'objet de trois discussions ou, pour employer l'expression usitée, de trois lectures. La première n'est qu'une discussion générale sur le principe du projet et à propos de laquelle aucun amendement ne peut être développé. Elle se clôture non point par une décision qui implique l'adoption ou le rejet, mais par un vote sur la question de savoir si le projet sera renvoyé à une commission, ou s'il sera procédé à une seconde délibération sans renvoi préalable à la commission. S'il s'agit d'un projet dû à l'initiative d'un député, la Chambre peut aussi décider de passer à l'ordre du jour. Durant la seconde lecture, la discussion ne porte plus sur le principe, mais seulement sur les détails du projet; on discute et on vote article par article et tout membre peut présenter des amendements. La Chambre peut aussi renvoyer certains articles ou certains amendements à la commission pour faire l'objet d'une nouvelle étude. Après le second vote, le bureau de la Chambre rassemble dans un tableau imprimé le texte primitif et le texte adopté en seconde lecture : ce travail sert de base à la troisième délibération. Celle-ci porte à la fois et sur le principe et sur les

détails du projet ; des amendements peuvent encore être déposés, mais à la condition qu'ils soient appuyés par trente membres au moins. On vote article par article d'après le texte adopté en seconde lecture ; le texte primitif ne peut être représenté que sous forme d'amendement par l'auteur du projet. Enfin, la délibération se termine par un vote définitif sur l'ensemble.

Dans cette élaboration des lois l'intervention des ministres est incessante. Qu'ils soient ou non les auteurs du projet en discussion, ils peuvent prendre la parole en tout temps, plusieurs fois sur le même objet, sans devoir se soumettre à l'ordre d'inscription et même après la clôture de la discussion. Ils peuvent assister à tous les travaux de la commission, y exposer et y défendre leurs idées comme ils l'entendent.

Soit à cause de l'influence qu'ils exercent sur la Chambre des députés, soit à raison de la prudence qu'ils mettent à ne pas heurter trop brusquement ses préjugés par des propositions intempestives, les ministres n'ont guère à craindre le rejet pur et simple de leurs projets. Mais ils ont toujours à redouter les amendements qui peuvent en modifier la portée et en altérer plus ou moins profondément l'esprit. Aussi les voit-on souvent combattre avec ardeur la nomination d'une commission et demander une seconde délibération immédiate. C'est que les amendements adoptés par une commission se présentent devant la Chambre avec des chances de succès qui font défaut aux amendements des simples membres : ils semblent mieux étudiés, et ils sont revêtus de l'autorité qui s'attache à la décision d'hommes occupant une certaine situation dans

l'assemblée, souvent même ils sont le résultat d'une entente qui s'est élaborée entre les délégués des divers partis. La nomination d'une commission, qui est de règle dans plusieurs assemblées législatives, tend à devenir de plus en plus rare en Prusse. Et même, s'il ne s'agit pas d'une loi particulièrement importante ou difficile à élaborer, le renvoi d'un projet gouvernemental à une commission commence à être considéré comme un indice certain des intentions peu bienveillantes de la Chambre à son égard.

Cependant les nécessités de la tactique parlementaire obligent parfois les ministres à accepter des tempéraments à leurs propositions, ou les empêchent de faire une opposition trop déclarée aux projets de certains députés. Dans ce cas, ils cherchent plutôt à obtenir un ajournement, en promettant d'étudier la question soulevée ou en annonçant des propositions analogues au nom du gouvernement

Le projet adopté par la Chambre des députés est envoyé à la Chambre des seigneurs, où il est soumis à une procédure différente qui notamment ne comporte pas trois délibérations successives. La Chambre haute peut, ou renvoyer le projet à une commission spéciale et le discuter ensuite une seule fois en séance plénière, ou le discuter à deux reprises sans le renvoyer à une commission. Les ministres interviennent dans les délibérations de cette assemblée comme dans les discussions de la Chambre des députés, mais ils y exercent une influence bien plus sérieuse. L'immense majorité de la Chambre des seigneurs est entièrement dévouée à la personne royale et à la politique du gouvernement.

Aussi les ministres s'appuient-ils sur elle pour faire ou pour laisser rejeter les amendements qu'ils n'ont pu amener l'autre assemblée à repousser, ou qu'ils ont dû accepter par tactique.

Les projets votés par le *Landtag* sont soumis à la sanction royale et ce n'est point là une simple formalité. Si le Roi ne fait pas usage de son droit de veto, c'est qu'il n'en a pas besoin pour arrêter les lois contraires à sa politique. Mais personne ne doute qu'il n'ait assez de puissance pour refuser au besoin sa sanction aux décisions des Chambres.

L'expression : droit de veto, pour désigner le pouvoir donné au Souverain de rejeter les projets de loi votés par les assemblées législatives, est impropre dans toutes les monarchies. Elle est moins exacte en Prusse que partout ailleurs. En théorie, le Roi est, au moins à l'égal des Chambres, un des membres du pouvoir législatif et il en possède tous les droits. Certains veulent même voir en lui le véritable dépositaire du pouvoir législatif ; l'assentiment des Chambres, d'après eux, ne serait pas autre chose qu'une condition fixée à l'exercice de son droit [1]. En fait, le Roi est le principal facteur dans l'élaboration des lois. Par ses ministres, il exerce à peu près seul le droit d'initiative, il règle et dirige le travail des Chambres et guide leurs décisions. Ce n'est pas le *Landtag* qui exerce le pouvoir législatif sous l'approbation du Roi ; c'est le Roi, assisté de ses ministres, qui fait les lois avec l'approbation des Chambres.

1. — Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, pp. 490-491.

V. — Le Rôle des Ministres dans la Préparation des Budgets.[1] — La Constitution reconnaissait au *Landtag* le droit de voter annuellement le budget des recettes et des dépenses ; elle mettait un soin particulier à proclamer illicite la perception d'impôts non institués par la loi. Mais elle donnait aux deux Chambres des droits inégaux : la Chambre des députés, devant laquelle le gouvernement devait déposer en premier lieu ses projets financiers, était investie des pouvoirs les plus étendus, tandis que la Chambre des seigneurs ne recevait qu'une sorte de veto général, un droit de vote en bloc, qui la mettait dans l'alternative d'accepter ou de rejeter intégralement le projet adopté par l'autre assemblée.

La crise de 1862-66 a porté un coup terrible à ces pouvoirs financiers du *Landtag*. Nous avons vu comment la lutte engagée sur la question de la réorganisation de l'armée n'avait pas tardé à se porter sur le terrain des lois budgétaires. C'était inévitable : les droits financiers des Chambres sont la source et la garantie de tous leurs autres pouvoirs. Nous avons vu aussi comment le conflit se termina par la victoire du gouvernement qui, après avoir dirigé les affaires durant quatre années sans budget régulier, obtint un bill d'indemnité après le succès de la campagne d'Autriche. « Les conflits entre pouvoirs dégénèrent toujours en « questions de force, » disait un jour le prince de Bismarck[2] et, sûr de sa force, il n'avait point cherché à couvrir sa conduite d'une apparence de légalité.

1. — Von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, vol. I, pp. 592-646.
2. — Cité par Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 300.

Mais certains juristes allemands se sont chargés de trouver après coup une justification des actes du vainqueur, au point de vue strictement légal et constitutionnel. La Chambre des députés ne peut, disent-ils, par un vote à propos du budget, rendre impossible l'exécution de lois votées par les trois membres du pouvoir législatif; en le faisant, elle empiète sur les droits du Roi et de la Chambre des seigneurs. Elle ne peut donc ni supprimer, ni diminuer par ce moyen les ressources procurées par les impôts, qui sont tous établis par des lois permanentes. Elle ne peut pas non plus réduire, ni rejeter les dépenses fixées par des lois ordinaires, ou devenues indispensables pour l'exécution de ces mêmes lois. Bien plus, il est des dépenses non fixées par la loi, qui sont nécessaires pour assurer la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ; en les rejetant, la Chambre manquerait au premier de ses devoirs et mettrait en péril l'existence même de l'État. Le gouvernement, de son côté, a le droit et le devoir de sauvegarder l'existence et la sécurité du royaume, aussi bien que de procurer l'exécution des lois ; il n'a donc pas à tenir compte des votes d'une Chambre qui mettent en péril ces grand intérêts, ou qui empiètent sur les droits des autres pouvoirs [1].

Cette théorie aboutit évidemment à l'annihilation du

1. — Cette théorie est acceptée par la majorité des auteurs allemands. La question, étudiée par tous les jurisconsultes qui ont publié des traités de droit constitutionnel, a aussi fait l'objet de nombreux travaux spéciaux, dont nous ne pouvons songer à donner ici même la simple nomenclature. Qu'il nous suffise de renvoyer le lecteur au livre récent de M. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. — 2e édition, vol. II, pp. 985-1060.

pouvoir des Chambres ; de leur droit primordial, elle fait une sorte de formalité insignifiante et inefficace. Le vote du budget n'est plus la garantie des libertés de la nation et de l'autorité du Parlement ; il n'a plus, paraît-il, d'autre objet ni d'autre effet que de faciliter la besogne des fonctionnaires. Les partisans de cette théorie se chargent eux-mêmes de nous le montrer. « Le « rejet du budget, dit l'un d'eux, est à peu près dépourvu « de toute signification. Les impôts légalement établis « continuent à être levés, les dépenses nécessitées par « la loi ou par les faits sont toujours payées. La posi- « sition du gouvernement est seulement un peu plus « difficile, en ce qu'il doit prouver pour la revision des « comptes la nécessité de chaque dépense particulière. » Et, précisant sa pensée, il compare le gouvernement en possession d'un budget voté au fonctionnaire muni d'ordres précis de ses supérieurs, et le ministre auquel la Chambre a refusé tous crédits à l'agent qui n'a reçu de ses chefs aucune instruction. « Le premier, dit-il, « doit obéir à ses instructions, et manque à ses devoirs, « s'il les enfreint ; le second doit agir conformément à « ce qu'il croit être son devoir. Le budget n'est-il pas « voté, les autorités administratives ont à considérer « et à décider par elles-mêmes quelles dépenses elles « doivent faire ou ne pas faire dans l'intérêt de l'État... « Lors de la revision des comptes, au lieu de montrer « l'accord entre les dépenses effectuées et les chiffres « du budget, elles auront à prouver leur nécessité dans « les circonstances du moment [1]. »

1. — Bornhak, *op. cit.* vol. III, p. 596.

Si de nouvelles difficultés financières surgissent un jour, le gouvernement pourra, grâce à l'appui de la grande majorité des juristes allemands, braver les Chambres et méconnaître leurs droits au nom même de la Constitution. Quoi qu'il en soit, sorti victorieux d'un premier conflit, il a conservé, consolidé et même étendu ses pouvoirs constitutionnels. Il a gardé pleinement l'administration et la direction des finances, sans en rien céder à la Chambre populaire, ni à ses commissions, qu'il a maintenues dans les limites étroites de leur droit de contrôle.

L'élaboration des budgets est dirigée par le ministre des finances : il se met en rapport avec les chefs des autres départements, reçoit d'eux les chiffres des recettes probables et des dépenses nécessaires de leurs administrations respectives, les discute ou les admet. Le premier projet ainsi préparé par des négociations entre les ministres intéressés est examiné en séance du ministère d'État et les chiffres contestés y sont définitivement fixés. Il est ensuite présenté au Roi qui l'approuve et ordonne de le déposer devant la Chambre des députés.

Le budget prussien est annuel et unique. La Constitution (art. 99) exclut formellement tout budget voté pour une durée de plus d'un an. Quant à l'unité, on a soutenu aussi qu'elle résulte de la Constitution, tout au moins indirectement : la Chambre haute, dit-on, n'a que le droit d'accepter le budget ou de le rejeter en entier ; si on le divisait en plusieurs parties séparées dont chacune ferait l'objet d'une loi spéciale, les droits de la Chambre des seigneurs seraient singulièrement accrus

au détriment des pouvoirs de la Chambre des députés. Toutefois, les auteurs de cette argumentation reconnaissent que ce principe n'exclut pas la possibilité de crédits spéciaux et extraordinaires, nécessités au cours d'un exercice financier par des événements imprévus [1]. Quoi qu'il en soit, le budget prussien est déposé devant la Chambre des députés, tout entier en un seul projet. Il n'y a donc pas, comme en Angleterre, des dépenses fixes et stables, dont le paiement est assuré par un fonds consolidé et qui ne sont pas soumises au vote annuel des Chambres, à côté de dépenses qui doivent être votées chaque année. Il n'y a pas non plus, comme dans certains autres pays, un budget ordinaire et un budget extraordinaire entièrement séparés. Cependant, durant les premières années qui ont suivi la mise en vigueur de la Constitution, le parti conservateur a tenté plus d'une fois d'établir cette distinction, afin d'arriver au vote triennal des dépenses ordinaires [2]. Dans ces dernières années, les efforts du gouvernement se sont surtout portés vers l'extension directe ou indirecte des exercices budgétaires de l'Empire; ce n'était là, d'ailleurs, que le préliminaire d'une réforme analogue qu'il se proposait d'introduire en Prusse. Nous verrons plus loin comment cette tentative échoua.

Dans le budget prussien, les recettes sont classées d'après les départements qui les perçoivent. Les dépenses sont d'abord divisées en ordinaires et extraordinaires ; les dépenses ordinaires sont à leur tour divisées

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 601.
2. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 601, note 2.

en trois sections : — 1. frais de perception : — 2. dotations et dette publique, — 3. dépenses d'administration d'après les départements auxquels elles s'appliquent.

Avec le projet de budget, le ministre des finances transmet à la Chambre des députés un exposé des motifs auquel il joint une grande quantité de pièces justificatives [1]. Ce dépôt est effectué tout au commencement de la session. L'année financière commençait autrefois le 1er janvier, et comme le *Landtag* n'était convoqué régulièrement qu'en novembre ou décembre, la Chambre des députés n'avait pas le temps de discuter sérieusement le budget avant l'ouverture de l'exercice et se trouvait souvent engagée par les dépenses déjà effectuées par le gouvernement. Malgré ses réclamations et les projets qu'elle présentait pour y remédier, les ministres ne voulaient rien changer à cet état de choses qui restreignait la liberté du *Landtag* au profit de leur autorité. Cependant, en 1876, lorsque l'exercice budgétaire de l'Empire eut été fixé du 1er avril au 31 mars, le gouvernement proposa la même modification à l'administration financière prussienne. Ainsi aujourd'hui les Chambres ont le temps nécessaire pour étudier et discuter le budget avant sa mise en vigueur.

Le *Landtag* prussien n'offre jamais ce spectacle si fréquent dans certains autres pays : une commission de la Chambre populaire recevant avec une défiance marquée le projet de budget déposé par le ministère, prenant à tâche de le remanier complètement, augmentant ici les dépenses dans un intérêt particulier ou dans

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 606.

un but électoral, les réduisant là sans tenir compte des nécessités gouvernementales, saisissant cette occasion pour bouleverser le système des impôts, attaquant et abaissant le ministre au pouvoir, opposant finalement au projet du gouvernement un projet à elle qui aboutit presque toujours à une augmentation de dépenses. La Chambre des députés en Prusse n'eut jamais assez de pouvoir pour empiéter à ce point sur la mission du pouvoir exécutif. Le caractère pratique et prudent, les habitudes d'économie du peuple prussien empêchaient d'ailleurs les membres du *Landtag* de se lancer chaque année dans une réforme complète des finances de l'Etat, dont ils ne pouvaient apprécier avec compétence ni les besoins, ni les ressources.

Les députés, en votant le budget, ne croient pas non plus exercer un droit dont ils peuvent user et abuser en toute liberté; ils se considèrent comme obligés de respecter les lois existantes, sans pouvoir les abroger ni les modifier indirectement à cette occasion. « Tant que « des lois subsistent, dit M. von Rönne, l'un des « commentateurs les plus libéraux de la Constitution « prussienne, et que ces lois impliquent directement ou « indirectement pour l'Etat des recettes ou des dé- « penses, le gouvernement et le *Landtag* sont liés par « elles dans la fixation du budget. En exerçant ce droit « de déterminer le budget par une loi, ils sont soumis « aux lois existantes, jusqu'à ce que celles-ci aient été « échangées ou abrogées par l'accord de tous les élé- « ments du pouvoir législatif. Et de même que les « Chambres n'ont pas le pouvoir de modifier ou d'abroger « directement, par des résolutions isolées, les droits ou

« les institutions établies par une loi, elles ne peuvent « atteindre indirectement le même résultat, soit en re« fusant d'accepter les recettes fixées par la loi, soit en « effaçant ou en réduisant les dépenses nécessaires à « l'exécution des lois [1]. » Ce principe est reconnu par presque tous les auteurs allemands [2]. Même au temps du conflit, la Chambre des députés a toujours respecté scrupuleusement les lois existantes dans toutes ses résolutions et dans tous ses votes à propos du budget.

Le budget est étudié, discuté et voté dans les mêmes formes qu'une loi ordinaire. Seulement, la commission chargée de l'examiner se compose de trente-cinq membres. Autrefois, le budget entier lui était renvoyé après la première lecture; elle se subdivisait en diverses sous-commissions qui se partageaient le travail; puis, en séance plénière, elle entendait les rapports spéciaux des sous-commissions, coordonnait les décisions prises et fixait les résolutions à appuyer devant la Chambre. Aujourd'hui, ce renvoi du budget entier à la commission n'est plus obligatoire; après la première lecture, la Chambre peut décider, comme pour tout autre projet de loi, de le discuter une seconde fois sans étude préalable de la commission. En fait, celle-ci ne reçoit plus que certaines parties du projet et les ministres font naturellement tous leurs efforts pour que ces renvois deviennent de plus en plus rares. La commission se met en rapport avec les délégués du gouvernement;

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 603.
2. — Schulze, *op. cit.*, vol. II, p. 612. — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 610. — Bornhak, *op. cit.*, vol. III, p. 591; — Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pp. 280-288.

d'ordinaire le ministre ne se rend pas lui-même à ces séances, il transmet les informations nécessaires et fait défendre ses propositions par des fonctionnaires qu'il désigne à cet effet. Un ou plusieurs rapporteurs sont chargés d'exposer devant la Chambre les décisions prises par la commission; ils présentent à l'assemblée, soit un rapport oral, soit un rapport écrit, lorsque la question présente des difficultés particulières.

Quelquefois, si la Chambre ne renvoie pas le budget à la commission, le président choisit des commissaires spéciaux parmi les membres les plus compétents et les charge d'étudier l'un ou l'autre chapitre. Ceux-ci, après avoir pris auprès des délégués du ministre les renseignements désirables, présentent également à la Chambre un rapport verbal ou écrit.

La discussion générale devant l'assemblée n'offre rien de particulier. Le budget est ordinairement voté tel que l'a proposé le gouvernement, ou tout au plus avec quelques modifications assez peu importantes. Les amendements adoptés sont pour la plupart des réductions de crédits ; il est plus que rare de voir un crédit majoré contre la volonté du gouvernement. Les propositions de dépenses, émanées de simples membres de la Chambre et non acceptées par le ministère, doivent être nécessairement renvoyées à la commission du budget et faire l'objet d'un rapport [1]. Cette règle tend naturellement à rendre les députés plus circonspects dans la présentation de telles propositions.

La discussion du budget est l'occasion d'une foule de

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 353.

questions adressées au gouvernement sur l'administration du pays, soit par les membres, soit par les rapporteurs, soit par les commissaires spéciaux. Ces derniers, ainsi que la commission du budget, présentent souvent aux ministres de longues listes de questions. Les demandes et les réponses, qui se font par écrit, sont imprimées et distribuées aux députés [1].

Avec les articles du budget, la Chambre vote aussi parfois des résolutions pour inviter le gouvernement à poser tel ou tel acte, à réformer tel ou tel abus dans l'administration, à modifier telle ou telle institution, etc. C'est ainsi qu'au lieu de refuser les crédits nécessaires à l'exécution d'une loi, elle engage les ministres à présenter un projet qui l'abroge ou la corrige, en tenant compte à la fois des désirs du *Landtag* et des nécessités du service administratif.

La Chambre des seigneurs reçoit communication du budget voté par la Chambre des députés. Mais elle n'a que le droit de l'adopter ou de le rejeter dans son entier, sans pouvoir y apporter le moindre amendement. Elle nomme aussi une commission du budget, et les modifications apportées par les députés au projet du gouvernement sont habituellement si peu importantes, que cette commission de la Chambre haute entame l'étude du budget et se met en rapport avec les ministres, avant que la discussion ne soit terminée devant l'autre assemblée. Toutefois elle ne dépose son rapport qu'après le vote définitif des députés. Il est inutile de faire

---

1. — P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 4e édition, vol. II, p. 52.

remarquer que si les seigneurs refusent de voter un budget, ce ne sera jamais que sur les conseils du gouvernement. Ainsi pour les budgets de 1862 à 1865 ils refusèrent de délibérer sur les projets établis par la Chambre des députés et, malgré les textes constitutionnels, ils adoptèrent les propositions du gouvernement.

Les ministres exercent donc en Prusse dans la fixation du budget une influence tout à fait prépondérante. Néanmoins « les pouvoirs des Chambres, les méthodes « qu'elles suivent dans l'examen du budget sont, au « dire des hommes éclairés de ce pays, un frein suffi- « sant contre les abus considérables qui pourraient se « produire; mais c'est toujours le gouvernement qui « reste investi de l'administration véritable, les Cham- « bres ne lui en ont enlevé aucune parcelle 1 ».

A la fin de chaque année tous les comptes de l'État sont soumis à la revision d'une cour des comptes (*Ober-Rechnungskammer*. Elle se compose d'un président et d'un certain nombre de directeurs et de conseillers nommés par le Roi : le président sur la proposition du ministère d'État, les directeurs et les conseillers sur la proposition du président avec l'approbation du Premier Ministre. Ils occupent tous une situation indépendante semblable à celle des fonctionnaires de l'ordre judiciaire. « Ils ont à reviser toute l'administration financière, « à examiner et à approuver les comptes de recettes et « de dépenses des deniers publics. Ils s'informent si les « crédits votés pour l'administration ont été employés « conformément au vote et ils sont parfaitement orga-

1. — P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, vol. II, p. 54.

« nisés pour découvrir tous les cas de dilapidation [1]. » Lorsqu'elle a examiné et vérifié les comptes de l'exercice écoulé, la cour les renvoie au *Landtag* avec ses observations, afin que celui-ci puisse donner décharge au ministre en connaissance de cause.

VI. — Contrôle des Chambres sur l'Action des Ministres. — Le *Landtag*, qui n'a pas eu la force de défendre contre le pouvoir royal son droit propre et primordial, le vote du budget, n'a pu évidemment user de son droit de contrôle sur les actes de l'autorité exécutive, de manière à exercer dans ce domaine, qui n'était pas le sien, une influence sérieuse. La Constitution lui donnait ici des moyens d'action étroitement mesurés, et c'est à peine s'il a pu les conserver intacts.

Dans les monarchies parlementaires, les Chambres, en acquérant la prépondérance politique, ont pu attacher à leur droit de contrôle la sanction la plus efficace : la démission forcée du Cabinet frappé par elles d'un vote de défiance. Ainsi maîtresses du sort des ministres, elles ont toutes les facilités pour empiéter sur le domaine exécutif, substituer en toutes choses leur volonté, ou même leur action, à la volonté et à l'action du gouvernement et asservir entièrement celui-ci à leurs caprices. Si elles s'abstiennent de ces usurpations, il faut attribuer cet heureux résultat à la sagesse et au bon sens des députés, ou à la discipline des partis politiques.

1. — Dreyfus, *Les Budgets des principaux États d'Europe et d'Amérique* (Enquête du Cobden-Club), p. 29.

En Prusse, au contraire, le Roi s'est trouvé le plus fort et le droit de contrôle du *Landtag* est resté dépourvu de toute sanction sérieuse. Bien loin de pouvoir introduire dans la pratique constitutionnelle l'usage du renvoi indirect des ministres par un vote de l'assemblée populaire, les Chambres ont été impuissantes à organiser et à mettre en vigueur le principe constitutionnel de la responsabilité judiciaire des ministres.

Ce n'est pas à dire toutefois que le contrôle du *Landtag* ait perdu toute signification et toute efficacité. Il fait au moins la lumière sur les actes du gouvernement, ou menace de la faire à chaque instant; il prévient ainsi les abus les plus graves, les violations flagrantes de la loi, et entrave une politique directement contraire au sentiment national. D'autre part, le gouvernement a souvent besoin, dans la poursuite de ses desseins politiques, de l'appui des Chambres pour l'abrogation de certaines lois, pour l'adoption de nouvelles mesures et surtout pour l'octroi de subsides extraordinaires. Il doit donc se garder de donner à ses actes un caractère trop ouvertement hostile aux vues de la Chambre populaire, et parfois il est forcé d'apporter quelques tempéraments à sa politique.

Chaque membre de l'une ou de l'autre assemblée peut interpeller les ministres et leur demander des renseignements sur la situation de leurs départements ou sur les actes de leur administration. Mais les ministres interpellés peuvent répondre comme ils l'entendent ; ils ne sont obligés, ni légalement, ni moralement, de donner une réponse quelconque et, en fait, ils ne se gênent guère pour déclarer qu'ils ne répondront pas. Seule-

ment il reste toujours aux membres qui ont posé les questions la faculté de déposer des projets de résolution comme conclusion de leurs interpellations. Ces résolutions peuvent avoir pour objet, soit précisément de poser au gouvernement, au nom de la Chambre, la question à laquelle un ministre a refusé de répondre, soit de lui exprimer le désir de lui voir suivre telle ligne de conduite dans une affaire déterminée, ou le regret qu'il ait posé tel acte. Elles peuvent même constituer de véritables votes de blâme ou de défiance envers le ministère ; mais ce dernier cas ne se présente plus guère, car tout le monde connaît la parfaite inutilité des résolutions de ce genre.

Durant le cours d'une session, les Chambres votent ainsi quantité de propositions pour formuler des questions au gouvernement sur les sujets les plus divers. Aux demandes qui lui sont ainsi posées le ministère répond par un rapport écrit, qu'il transmet aux Chambres dans les premiers jours de la session suivante. Aucune loi ne lui impose l'obligation d'un semblable rapport, mais il lui serait difficile de ne pas respecter un usage aussi bien établi. En 1873 et en 1877, il avait essayé de s'y soustraire ; la Chambre des députés s'empressa de réclamer une réponse à ses résolutions de l'année précédente et le gouvernement se conforma sans tarder à ce désir [1].

Le rapport du ministre est imprimé et distribué aux membres de la Chambre. Ceux-ci peuvent, dans un délai de quarante jours, adresser au président des obser-

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 297, note 2.

vations écrites sur l'absence de décision ou sur l'insuffisance des renseignements relativement à certains points. Ces observations sont communiquées au ministère d'État et mises à l'ordre du jour de la Chambre; elles sont discutées à leur tour, sans que la discussion puisse être clôturée par le vote d'une motion quelconque. Il reste seulement à ceux qui ne sont pas satisfaits la ressource de provoquer par une interpellation une nouvelle délibération suivie, celle-ci, d'un vote.

Nous avons vu déjà que la commission du budget et les commissaires spéciaux nommés par le président adressent souvent aux ministres de longues listes de questions, auxquelles ceux-ci répondent par écrit, et que ces réponses sont imprimées et distribuées aux Chambres : c'est pour celles-ci un moyen d'information des plus important.

Les Chambres ont le droit de présenter des adresses au Roi, soit pour lui exposer leurs vœux, soit pour se plaindre auprès de lui de la marche du gouvernement ou d'abus commis par les ministres. L'adresse en réponse au discours du trône se borne généralement à exprimer l'opinion des Chambres sur les questions mentionnées dans le discours royal. Cependant elle a quelquefois soulevé au sein de la Chambre des députés des discussions longues et ardentes, et elle fait encore aujourd'hui l'objet de débats sérieux. Ce ne sont là, il faut le dire, que des moyens d'action sans aucune efficacité : les assemblées expriment des volontés dont le Roi peut en toute liberté ne tenir aucun compte. Il est même arrivé plus d'une fois que, lorsque les termes ou le fond d'une adresse n'agréaient pas au gou-

vernement, le Roi refusait de recevoir la députation chargée de la lui présenter [1].

La Constitution prussienne garantissait au *Landtag* d'autres droits plus sérieux ; l'un, la mise en accusation des ministres, est resté lettre morte ; l'autre, la nomination de commissions d'enquête, a toujours été combattu et, autant que possible, contesté par les représentants du gouvernement. Ceux-ci cherchèrent d'abord à restreindre la compétence des commissions d'enquête. Elles ne pouvaient, d'après eux, avoir pour objet que la recherche des faits nécessaires à l'instruction des projets de loi ou de résolution déposés par le gouvernement lui-même ou par les membres du *Landtag*. Toutefois, le ministère laissa nommer sans protester certaines commissions d'enquête, dont l'institution ne se rattachait à aucun projet de loi, mais dont la mission n'avait aucun caractère politique. Seulement, lorsqu'on proposa de nommer, ou qu'on nomma en effet, des commissions chargées de procéder à des enquêtes sur la politique du gouvernement, ou sur certains faits spéciaux de l'administration, les ministres crièrent à l'usurpation des pouvoirs, prétextant que la Chambre voulait par là s'ériger en juge du gouvernement. Peut-être n'oseraient-ils plus aujourd'hui présenter un si faible argument, d'ailleurs condamné par tous les commentateurs de la Constitution [2]. « On ne peut « mettre en doute, comme le fait observer M. von Rönne, « que les Chambres du *Landtag* ne dépassent nul-

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. I, p. 290.
2. — Schulze, *op. cit.*, vol. I, p. 61.., — von Rönne, *op. cit.*, vol. I, pp. 291-294. — Bornhak, *op. cit.*, vol. I, p. 430.

« lement les limites de leur compétence, lorsque, par la « recherche des faits, elles font la lumière sur les actes « et sur les omissions du gouvernement : car c'est sans « contredit un des droits de la représentation nationale « de faire entendre ses plaintes sur les défauts et les abus « du gouvernement et, au besoin, de mettre les minis- « tres en accusation, en cas d'atteintes ou de menaces « aux droits constitutionnels de la nation et aux droits « des citoyens. »

Les ministres soutinrent aussi que les commissions d'enquête n'avaient pas le droit de communiquer directement avec les fonctionnaires subordonnés, qu'elles ne pouvaient donc recevoir de renseignements sur les actes de l'administration que par l'intermédiaire du ministère d'Etat. C'était supprimer du même coup leur utilité dans les cas les plus importants : comment procéder à des recherches sérieuses sur les actes et sur la politique d'un ministre, si on ne peut recevoir de renseignements que de lui-même et de ses collègues? C'était enlever aux commissions de la Chambre toute indépendance et les subordonner aux hommes dont elles avaient pour mission de contrôler les actes [1]. Le gouvernement ne tint aucun compte de ces considérations, et lorsqu'en 1863 les députés nommèrent une commission pour rechercher les cas de pression illégale exercée sur les électeurs par le gouvernement, le ministère d'Etat répondit à cette attaque en défendant à tous les fonctionnaires de donner une suite quelconque

1. — M. Bornhak (vol. I, p. 431) appuie encore la prétention du gouvernement, malgré les excellentes réfutations qu'en avaient faites MM. von Rönne (vol. I, pp. 294-296) et Schulze (vol. I, pp. 614-615).

aux réquisitions de cette commission. La Chambre se trouva ainsi réduite à l'impuissance ; dans toute lutte contre le *Landtag*, le gouvernement peut compter sur la discipline et l'obéissance de ses subordonnés. Les ministres peuvent donc entraver toute enquête sérieuse des Chambres dans leur administration. Par là ils soulèvent un conflit, il est vrai ; mais ils ont la certitude d'en sortir vainqueurs.

Parfois aussi le gouvernement a usé d'un moyen moins autoritaire et plus adroit. Voyait-il un député proposer, avec de grandes chances de succès, la nomination d'une commission d'enquête, il prenait les devants, instituait lui-même une commission composée à la fois de fonctionnaires nommés par lui et de délégués élus par les deux Chambres. De cette façon, avec l'appui de ses représentants et de ceux de la Chambre haute, il était certain de voir l'enquête dirigée par une majorité d'amis dévoués.

En résumé, l'autorité du *Landtag* sur le gouvernement se borne à un droit d'interpellation aux ministres et d'adresse au Souverain, droits qui n'ont d'autre sanction que de susciter l'attention du peuple et de réveiller l'opinion publique dont aucun pouvoir, si fort soit-il, ne peut mépriser les mouvements ; à un droit d'enquête inefficace, qu'il ne peut faire respecter ; à un droit de mise en accusation des ministres qu'il ne peut exercer.

CHAPITRE IV

LES MINISTRES DANS L'ADMINISTRATION

Le rôle des ministres dans l'administration prussienne se trouve limité de deux côtés : en haut, par les droits des pouvoirs impériaux ; en bas, par les droits et franchises des corps administratifs locaux. Ce n'est pas le lieu de préciser la répartition d'attributions qui s'est opérée entre le gouvernement impérial et le gouvernement prussien ; nous exposerons plus loin le rôle du Chancelier impérial et nous aurons alors l'occasion de faire l'énumération des fonctions assumées par l'Empire et de donner ainsi la mesure exacte des restrictions apportées à la compétence administrative des ministres prussiens.

I. — Les Institutions locales[1]. — La Prusse possède un gouvernement fort, mais celui-ci ne voit pas dans l'extension illimitée de ses fonctions une condition de sa force ; bien au contraire, il a décentralisé les services administratifs et laissé aux circonscriptions locales une large autonomie, ne se réservant pour lui-même qu'une

1. — Schulze, *Das preussiche Staatsrecht*, vol. I, pp. 436-538 ; — *Annuaire de législation étrangère*, vol. XIII (1883), pp. 219-292.

action singulièrement restreinte sur tout ce qui touche exclusivement à leurs intérêts. Le mouvement décentralisateur ne fait que s'accentuer chaque jour : la loi de 1872 sur l'organisation des cercles a encore étendu et consolidé le principe du *self-government*. Cette loi ne s'appliquait à l'origine qu'aux anciennes provinces, c'est-à-dire aux provinces de l'Est, à l'exception de la Posnanie. Depuis lors, la nouvelle organisation a été introduite, sauf quelques différences de détail, en 1884 en Hanovre, en 1885 dans la province de Hesse-Nassau, en 1886 en Westphalie, en 1887 dans la province du Rhin, en 1888 dans le Schleswig-Holstein. La Posnanie est seule soumise à un régime plus autoritaire qu'expliquent des raisons politiques.

L'organisation administrative de la Prusse est basée sur les vrais principes du *self-government* : les intérêts locaux se trouvent efficacement garantis contre l'ingérence abusive du pouvoir central. D'abord, à tous les degrés de la hiérarchie, nous voyons des corps ou des magistrats élus, non seulement délibérer sur les intérêts locaux, mais encore prendre part, et souvent une part importante, concurremment avec des délégués du gouvernement, à l'exécution de ces délibérations, à l'administration proprement dite, et exercer de la même façon la juridiction administrative. D'autre part, ces autorités électives, auxquelles a été confiée l'administration des intérêts locaux, ont gardé toute la liberté compatible avec l'intérêt supérieur de l'État ; et, dans l'exercice de la tutelle administrative, l'intervention du pouvoir central, du ministre, a été bien étroitement mesurée, le contrôle a toujours été donné à l'autorité immédiatement

supérieure. Enfin, ce qui caractérise surtout l'administration prussienne, c'est l'exclusion de tout arbitraire, ministériel ou autre : les droits et les devoirs des autorités locales, leurs rapports avec les autres pouvoirs sont strictement déterminés par la loi, et efficacement protégés et sanctionnés. Une difficulté vient-elle à s'élever entre un pouvoir local et l'autorité qui le contrôle : ce n'est pas le ministre qui décidera en dernier ressort, secrètement et arbitrairement, sur les réclamations de l'une ou de l'autre partie ; ce sont des tribunaux administratifs indépendants, qui jugeront la contestation, dans les formes judiciaires, après un débat contradictoire.

Le royaume prussien est divisé en provinces d'une vaste étendue, chaque province en districts de régence (*Regierungsbezirke*)[1], puis en cercles (*Kreise*). Ceux-ci sont à leur tour subdivisés en communes, mais les communes urbaines et les communes rurales ne sont pas organisées d'après un modèle uniforme. Dans les cercles ruraux (*Landkreise*), nous trouvons entre la commune et le cercle une subdivision intermédiaire, une espèce de bailliage ou de canton, appelée ordinairement *Amtsbezirke*. Trois de ces divisions sont surtout importantes au point de vue du *self-government*, la province, le cercle qui est la base de tout le système, et la commune. Le district n'est qu'une division administrative, créée pour faciliter l'exercice des pouvoirs de contrôle du gouvernement et dépourvue d'organes élec-

1. — Chaque province compte généralement de deux à quatre districts, à l'exception de la province du Rhin, qui en compte six.

tifs; les autorités du bailliage ne jouent qu'un rôle très restreint.

Dans la commune rurale, nous trouvons comme pouvoir délibérant, soit l'assemblée générale des habitants, soit un conseil élu; comme pouvoir exécutif, un chef de la commune (*Gemeindevorsteher*) aidé, dans les provinces de l'Est, de deux échevins (*Schöffen*, *Gerichtsmänner*), dans les provinces occidentales d'un assistant, tous élus par l'assemblée des habitants. La surveillance de l'administration communale est exercée par le chef du bailliage, sous la direction du *Landrath* du cercle.

Les affaires rentrant dans la compétence des autorités communales sont: les finances de la commune, l'administration des pauvres, des églises et des écoles. Les autorités supérieures ont souvent à intervenir à propos des finances pour donner leur ratification aux actes les plus importants, tels que les impôts nouveaux, les aliénations, les emprunts. La police locale n'est pas considérée en Prusse comme un objet d'intérêt communal; dans les campagnes elle est confiée au chef de la commune, mais par une délégation du pouvoir central et sous les ordres directs du chef de bailliage.

A la tête du bailliage, nous trouvons comme pouvoir délibérant un comité composé des chefs et des échevins des diverses communes, comme autorité exécutrice un chef de bailliage (*Amtsvorsteher*) nommé par le président supérieur de province sur la présentation de la diète du cercle. La police constitue la principale fonction du chef de bailliage, il en fait les règlements avec le concours du comité, il dirige et surveille l'action des chefs communaux en cette matière.

Les villes, quelle que soit leur population, ne fo
point partie des bailliages ; celles qui comptent au moin
25.000 habitants sont constituées en dehors des cercle
ou plutôt, chacune d'elles forme un cercle distin
(*Stadtkreis*). Elles ont à leur tête un conseil élu comm
pouvoir délibérant, et, comme pouvoir exécutif et ad
ministratif, un collège de magistrats dans les province
orientales, un bourgmestre unique dans les province
occidentales, tous élus d'ailleurs par l'assemblée com
munale, sauf ratification par le Roi ou le président d
district. C'est à ce dernier que le contrôle de l'admi
nistration des villes est spécialement confié. La com
pétence des autorités communales est en principe l
même dans les villes que dans les villages ; toutefois, l
tutelle administrative y est moins étroite, surtout en ma
tière de finances. Par contre, la police n'est pas délé
guée aux magistrats municipaux ; elle est entièremen
confiée à des commissaires du gouvernement qui
n'ont aucune attache avec les autorités locales.

Le cercle est la véritable unité administrative de la
Prusse ; on peut sous ce rapport le comparer au dépar-
tement français, quoique, par son étendue et par le chif-
fre ordinaire de sa population, il se rapproche plutôt
de l'arrondissement. Il est pourvu de trois organes dis-
tincts par leur origine et par leurs fonctions : un repré-
sentant du pouvoir central, le *Landrath*, nommé par
le gouvernement ; une diète (*Kreistag*) élue par les élec-
teurs du cercle, et un comité permanent (*Kreisaus-
schuss*) dont les six membres sont nommés par la diète.
Celle-ci est un corps délibérant qui statue sur les affaires
du cercle, tandis que le comité, sous la direction du

Landrath qui le préside, est un corps à la fois exécutif et judiciaire. Il exerce l'autorité administrative à l'intérieur du cercle, notamment la tutelle sur les communes, en même temps qu'il constitue le tribunal administratif du premier degré.

Il n'y a pas de diète dans les cercles urbains, parce qu'elle y ferait double emploi avec le conseil municipal. Le comité de cercle se compose de six membres élus par le collège exécutif de la ville et, là où le pouvoir administratif est confié à une seule personne, par le conseil municipal.

La diète de cercle peut porter des règlements conformes aux lois; elle fait la répartition des impôts mis par l'État sur le cercle, elle vote le budget, fixe les dépenses, établit les taxes, decide les emprunts et règle l'administration des propriétés du cercle. Elle détermine l'organisation des établissements et institutions appartenant au cercle, le nombre et le traitement des fonctionnaires locaux. Elle est aussi appelée à statuer sur un grand nombre d'affaires qui lui sont transférées par la loi ou par des ordonnances spéciales, et le gouvernement lui demande parfois ses conseils sur certaines questions.

Le comité permanent est le véritable administrateur des intérêts du cercle, et, de plus, il intervient très souvent dans l'administration des affaires générales du pays. Il cumule ainsi deux qualités bien distinctes : il constitue tout à la fois un organe de *self-government* et une autorité déléguee de l'administration centrale. Il prepare et exécute les decisions de la diète, administre les intérêts du cercle en général, nomme les fonction-

naires locaux, dirige et surveille leur activité, donne des avis aux fonctionnaires de l'État et dirige toutes les affaires d'administration générale qui lui sont confiées par la loi. Enfin, comme tribunal administratif de première instance, il juge les contestations soulevées entre les autorités communales et les représentants du gouvernement.

Le contrôle de l'État sur l'administration du cercle est exercé d'abord par le *Landrath* lui-même, ensuite par les autorités du district et de la province. Le *Landrath* dirige les travaux du comité permanent en qualité de président, tient les autorités supérieures au courant de tout ce qui se passe, et recourt à elles pour faire réformer les décisions prises par le comité en dehors de sa compétence ou contrairement aux lois. Certaines décisions de la diète provinciale ont besoin pour leur validité de l'approbation d'une autorité supérieure : régence, *Oberpræsident*, ministre.

Les autorités du district n'ont pas à pourvoir à l'administration d'intérêts locaux, elles ne font qu'exercer les droits que leur a délégués l'administration centrale. Elles comprennent : une régence (*Regierung*) composée d'un président et d'un certain nombre de hauts fonctionnaires ; un comité de district (*Bezirksausschuss*) où se rencontrent, avec le président de régence, deux fonctionnaires nommés à vie par le Roi et quatre membres nommés par le comité provincial dont nous parlerons bientôt. Ce comité de district est à la fois administrateur et juge : d'une part, il assiste la régence dans l'expédition des affaires et dans l'exercice de sa mission de contrôle, et son approbation expresse est même requise

pour certains actes ; de l'autre, il constitue un tribunal d'appel contre les décisions du comité de cercle et il juge en première instance une série d'affaires.

La province est, comme le cercle, une division de l'administration centrale et un centre d'administration locale. Mais tandis que dans le cercle toutes les attributions sont confondues et confiées à un seul corps, le comité de cercle dans lequel sont représentés les deux éléments; dans la province, au contraire, elles sont nettement séparées et confiées à des autorités diverses, les unes électives, les autres nommées par le gouvernement. Les intérêts provinciaux sont ainsi administrés complètement par des autorités locales, indépendantes du pouvoir central et, à côté d'elles, les délégués du gouvernement exercent à eux seuls leur mission d'administration générale. Nous voyons d'une part la diète provinciale (*Provinziallandtag*), le comité provincial (*Provinzialausschuss*), et le *Landesdirector*; de l'autre, le président supérieur (*Oberprasident*) et le conseil provincial (*Provinzialrath*).

La diète provinciale est élue par les diètes de cercle. Elle fait des règlements conformes aux lois, répartit entre les cercles les prestations dues à l'Etat, exerce sur les finances de la province des droits analogues à ceux du *Landtag* sur les finances de l'Etat, pose les règles nécessaires pour l'administration des affaires provinciales, fixe le nombre et le traitement des fonctionnaires de la province, élit les principaux d'entre eux, nomme le *Landesdirector* et les membres du comité permanent, peut adresser des pétitions ou des plaintes

au gouvernement et donne son avis sur les projets d
loi qui lui sont communiqués.

Le comité provincial se compose de sept à trei
membres élus par la diète. Il est chargé de l'admini
tration des affaires de la province, concurremment av
le *Landesdirector*. Le comité prend les décisions, l
Landesdirector les exécute sous sa surveillance.

Le président supérieur n'intervient pas directeme
dans l'administration des affaires de la province : il n
fait que contrôler l'action des autorités locales, mai
il a un rôle d'administration générale à remplir. Il e
assisté dans l'exercice de ses diverses fonctions par l
conseil provincial, composé de six membres, dont u
est nommé par le Roi et cinq par le comité provincia

Ainsi résumant en quelques mots l'organisation dé
centralisée de l'administration prussienne, nous pou
vons dire que la réglementation et même l'administra
tion des intérêts locaux sont confiées exclusivement à
des autorités locales et élues ; bien plus, que des auto
rités élues et indépendantes participent à l'administra
tion des intérêts généraux : tels le comité de cercle, l
comité de district, le conseil provincial ; que le con
trôle sur les autorités locales est exercé par des corp
constitués où les éléments électifs dominent toujours l
groupe des délégués du gouvernement ; que les droit
des pouvoirs locaux sont garantis par l'organisation
de tribunaux administratifs, où les membres élus se
trouvent aussi en majorité, qui jugent suivant toutes
les formes judiciaires et devant lesquels les communes,
les cercles et les provinces peuvent revendiquer les droits
qu'ils croient violés par l'administration centrale ou par

ses représentants. Ainsi le gouvernement, dans la sphère des intérêts locaux de la province, du cercle, de la commune, n'a rien à diriger, aucun conflit à juger, pas le moindre pouvoir arbitraire à exercer.

II. — Le Pouvoir réglementaire[1]. — Le roi de Prusse possède le droit de porter des règlements de deux espèces bien distinctes : il fait les uns en vertu même de ses fonctions de chef du pouvoir exécutif et de l'administration du royaume, tandis qu'il ne peut édicter les autres que par une délégation expresse de la Constitution ou de la loi.

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi et les deux Chambres : or, tout ordre adressé aux citoyens au nom de la puissance publique et les obligeant au respect d'une règle de droit doit revêtir la forme d'une loi. Il s'ensuit que le Roi ne peut édicter des règles de droit que si le pouvoir législatif, ou la Constitution elle-même dérogeant à son principe, lui ont délégué à cet effet des pouvoirs spéciaux. Ces délégations sont aujourd'hui de trois catégories.

D'après l'article 63 de la Constitution, le Roi peut, dans certaines circonstances, porter tous règlements quelconques avec force de loi, pourvu qu'ils ne soient point contraires à la Constitution. Mais il faut pour cela que les Chambres ne soient point rassemblées, et que des mesures promptes soient nécessitées pour maintenir la sécurité publique ou écarter un danger

1. — Schulze, *Das preussische Staatsrecht*, vol. II, pp. 25-39 ; — von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, vol. I, pp. 355-389 ; — Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pp. 122-130, 366-385.

extraordinaire. Un tel règlement engage la responsabilité du ministère d'État tout entier. Il n'a d'ailleurs qu'une force provisoire : il doit être présenté aux Chambres à leur première réunion et vient à tomber si elles ne le ratifient pas.

« Le Roi ordonne la publication des lois et porte les règlements nécessaires à leur exécution. » (Art. 45.) Les ordonnances d'exécution comprennent, à vrai dire, de simples règlements administratifs. Il n'est pas douteux, cependant, que cet article délègue au Roi le pouvoir de faire certains règlements de droit ; si, par exemple, une loi s'est tenue dans les principes abstraits et n'a fait que poser des règles générales, il faudra que des règlements viennent la compléter et donner toutes les prescriptions de détail nécessaires pour en assurer l'exécution. Les lois prussiennes ne font généralement, comme les lois françaises, que poser des principes ; si les textes paraissent plus développés, cela tient uniquement au génie de la langue allemande qui n'a ni la clarté, ni la précision de la langue française.

Enfin, quelques lois prévoient elles-mêmes l'intervention du pouvoir exécutif, lui délèguent spécialement le droit de régler telle ou telle question, ou même le droit général de porter des règlements dans certaines matières législatives, par exemple, en matière de police. Ces délégations sont assez nombreuses en Prusse : le gouvernement ne manque aucune occasion d'étendre son pouvoir réglementaire et d'échapper ainsi à l'autorité du *Landtag*.

Le Roi, chef suprême de l'administration du royaume, dirige et commande l'activité de tous les fonctionnaires

de l'État. Il peut donner des ordres à tel ou tel agent en particulier sur la conduite à tenir dans une circonstance spéciale; il peut aussi porter une ordonnance générale et permanente, adressée soit à tous les fonctionnaires, soit à une catégorie d'entre eux. Ces ordres généraux et permanents, ce sont les règlements d'administration, qui ne se distinguent des règlements de droit que par leur contenu et leurs effets. Ils résultent directement du pouvoir exécutif du Roi; ils concernent exclusivement l'administration, obligent uniquement les fonctionnaires auxquels ils sont adressés, ne touchent en rien aux droits des citoyens et ne leur imposent aucune charge nouvelle. Ces règlements administratifs sont évidemment dominés par les actes du pouvoir législatif: ils doivent respecter toute loi, quel que soit son objet.

Ce pouvoir réglementaire inhérent à la prérogative royale comprend notamment en Prusse l'organisation administrative tout entière. Ce n'est pas la loi qui établit les cadres de l'administration, crée les institutions et les emplois, fixe les émoluments, détermine la compétence des autorités administratives et règle les formes de leur intervention. Tout cela repose sur des règlements royaux. Le *Landtag* n'a pas à intervenir, à moins que les modifications décrétées par le Roi n'entraînent un surcroît de dépenses; dans ce cas, il trouve au budget une augmentation de crédits sur laquelle il doit se prononcer.

Le pouvoir de faire ces règlements de l'une et de l'autre catégorie appartient au Roi et se trouve exercé par les ministres sous son approbation. Quelquefois,

cependant, la loi délègue le pouvoir réglementaire soit aux ministres, soit à des fonctionnaires, soit même à des corps administratifs locaux. Une délégation de ce genre peut être faite aussi par le Roi ou par le ministre à des fonctionnaires d'un rang inférieur, à moins d'une disposition contraire de la loi. Le ministre peut, sans autorisation spéciale, publier les ordres de service.

III. — **Les Agents administratifs**[1]. — Les ministres prussiens ne possèdent pas sur leurs inférieurs une autorité arbitraire, tempérée seulement par la pratique. Bien au contraire, leurs rapports avec les agents subordonnés et leurs pouvoirs dans la direction des services administratifs ont fait l'objet de lois et de règlements détaillés. Le choix des fonctionnaires, la discipline administrative, la marche des services, tout a été prévu et précisé ; les pouvoirs des ministres ont été restreints, la sécurité et l'indépendance des subalternes ont été garanties autant que le permettaient les nécessités de l'action administrative. La Constitution de 1850 prenait le soin de rappeler ces principes (art. 98) : « La situation « des fonctionnaires qui n'appartiennent pas à l'ordre « judiciaire, y compris les membres du ministère public, « sera réglée par une loi qui, sans enchaîner l'État dans « la liberté de ses choix, protégera les fonctionnaires « contre des destitutions ou privations de traitement « arbitraires. » Ainsi s'est constituée et développée en Prusse une administration puissante, forte et respectée,

1. Von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, vol. III, pp. 398-58..

formée d'éléments d'une capacité éprouvée, qui n'a rien à envier à aucune autre.

La loi distingue deux catégories de fonctionnaires : les services supérieurs sont absolument separés des services inférieurs et le passage de ceux-ci aux premiers est rendu impossible. Les conditions de capacité exigées diffèrent essentiellement, mais elles sont toujours de nature à assurer le recrutement d'hommes certainement aptes à remplir les fonctions qui vont leur être confiées. Dans les services inférieurs, la loi exige du fonctionnaire une culture générale suffisante et la connaissance de la branche spéciale à laquelle il sera attaché, au point de vue de la mission des subalternes. La capacité est constatée par un examen sur l'instruction générale et par un stage dans l'administration. La loi accorde un droit de préférence aux anciens sous-officiers et soldats qui ont passé un certain temps à l'armée et, en fait, c'est presque exclusivement parmi eux que se recrutent les rangs inférieurs du corps administratif.

L'entrée dans les services supérieurs est subordonnée à des conditions nombreuses et difficiles ; ainsi elle ne se trouve ouverte qu'aux hommes de réelle valeur qui, dès leur jeunesse, y ont vu l'occupation de toute leur vie. Celui qui se destine à la carrière administrative doit suivre d'abord durant trois années les cours d'une faculté de droit et de sciences politiques, puis passer le premier examen d'Etat portant sur les sciences juridiques, absolument comme ceux qui se préparent aux fonctions de l'ordre judiciaire. Après ce premier examen, il doit faire un stage de deux ans près d'un tribunal. Une fois muni d'un certificat de stage près des

autorités judiciaires, il est nommé référendaire par un président de régence et fait durant deux années un stage administratif dans les bureaux d'un *Landrath*, d'un tribunal administratif de district et d'une régence. Alors seulement il est admis à se présenter au second examen d'État, examen écrit et oral, s'étendant au droit public et privé, à l'économie politique et aux finances. S'il réussit, il est enfin nommé *Regierungsassessor*, mais ce n'est là qu'un titre sans fonctions et sans émoluments. Dans le cercle assez restreint des *Regierungsassessoren* le gouvernement choisit librement ses fonctionnaires.

Les services administratifs techniques, tels que les travaux publics, les chemins de fer, les forêts, exigent évidemment des connaissances spéciales; des conditions toujours difficiles et nombreuses assurent à l'administration un personnel de choix.

En principe, c'est le Roi qui nomme à tous les emplois civils; en fait, il délègue son droit pour toutes les nominations d'ordre secondaire. Son influence personnelle sur les nominations réservées à son approbation est évidemment sérieuse; ici aussi le ministre propose et le Roi seul décide. Nous avons vu comment, grâce au système décentralisateur, le choix des fonctionnaires locaux échappe presque complètement à l'influence des représentants de l'État.

L'administration de la Prusse n'est pas seulement très décentralisée, elle est en même temps, qu'on nous permette ce mot, très déconcentrée. Aussi le droit de nomination du Roi a été délégué, non seulement aux ministres qui ne choisissent guère que les bureaux de

leurs départements, mais aux fonctionnaires supérieurs placés sous leurs ordres, présidents de province, présidents de régence, chefs de service dans les administrations spéciales.

Cette « déconcentration » s'étend à l'activité quotidienne des fonctionnaires. L'administration centrale laisse à ses subordonnés, dans la limite des lois et des règlements généraux, une spontanéité de mouvements, une liberté d'allures inconnues dans les administrations des pays voisins et qui ne peuvent être laissées qu'à un personnel capable, expérimenté, ayant des traditions d'ordre et de discipline. « Les employés, disait Stein « dans une circulaire de 1808, doivent cesser d'être des « instruments muets et mécaniques entre les mains du « prince, des machines qui exécutent des ordres sans « volonté propre, sans vues propres ; je veux que désor- « mais ils fassent les affaires de l'État avec indépen- « dance et de leur propre mouvement (*selbstandig und* « *selbsthatig*), avec pleine responsabilité[1]. » Aujourd'hui encore nous pouvons appliquer en toute vérité aux fonctionnaires prussiens ce que disait d'eux, il y a plus de vingt ans, un auteur qui a donné une excellente esquisse de la situation de la Prusse à cette époque. « Leur sphère d'activité est on ne peut plus large, et ils « décident la très grande majorité des affaires qui chez « nous se décident au ministère. Les instructions que « les ministres leur donnent sont très sommaires, les « inspections sont rares ; le droit de nomination sur place « est fort étendu, l'initiative leur appartient en toutes

1. — Cité par Hillebrand, *La Prusse contemporaine*, p. 178.

« choses, ils sont en un mot leurs propres maîtres, sous « leur responsabilité personnelle [1]. »

Cette liberté d'action et cette indépendance du fonctionnaire ont leur contrepoids dans une responsabilité impitoyable. Mais dans les règles disciplinaires comme partout ailleurs, l'arbitraire du supérieur vis-à-vis de l'inférieur, du ministre vis-à-vis de ses subalternes, a été écarté dans la mesure du possible. Une loi a déterminé les cas de responsabilité du fonctionnaire, les autorités appelées à prononcer ces peines et la procédure à suivre dans ces jugements [2].

La loi ne pouvait évidemment qu'énumérer en termes très généraux les infractions disciplinaires. Elle en distingue deux catégories : 1, la violation des devoirs imposés au fonctionnaire par sa charge; 2, le cas où « par sa conduite, dans l'exercice ou hors de l'exercice « de ses fonctions, il se montre indigne de l'estime, « de la considération ou de la confiance que son état « exige ». Les peines disciplinaires consistent d'abord dans les avertissements et les réprimandes que tout chef de service peut adresser à ses inférieurs. Ensuite viennent les amendes, ou, pour les fonctionnaires inférieurs, une détention qui peut durer huit jours au plus. Ce sont aussi les supérieurs hiérarchiques qui prononcent ces peines, suivant certaines formes et dans certaines limites bien précises. Les ministres ont le droit d'infliger à leurs subordonnés médiats ou immédiats des amendes qui peuvent s'élever jusqu'au chiffre de leur

1. - Hillebrand, *op. cit.*, p. 186.
2. - Loi disciplinaire du 21 juillet 1852.

traitement mensuel. Après l'amende viennent le déplacement avec diminution de traitement, et enfin la révocation avec perte du titre et de tout droit à la pension. Ces deux dernières peines ne peuvent être prononcées que par certains collèges administratifs, après une double enquête et une procédure contradictoire. L'autorité disciplinaire est en première instance le conseil provincial, ou la cour disciplinaire établie à Berlin, en appel, le ministère d'État lui-même. Ainsi nous voyons le fonctionnaire jouir en fait de l'inamovibilité, du moment que sa conduite ne justifie pas son renvoi ; il est entièrement à l'abri, ou peu s'en faut, de l'arbitraire ministériel. Le ministre n'a, en réalité, vis-à-vis de ses agents qu'un seul pouvoir dont il peut user et abuser comme il l'entend ; il peut déplacer tout fonctionnaire, pourvu qu'il lui conserve son rang et son traitement et qu'il le fasse indemniser par le trésor public de ses frais de déménagement.

« Cet ensemble de règles élève le corps des fonction- « naires allemands par le sentiment d'une position sûre « et honorée. Ils forment un véritable *ordre profes- « sionnel* ayant conscience de sa solidarité. Ils ont l'im- « portance d'une puissance politique. Le prince et la « représentation nationale doivent compter sur eux, et « leur concours, indispensable à tous les deux, tantôt « les limite, tantôt les complète[1]. »

Est-il besoin de dire qu'on ne voit pas en Prusse les députés s'ingérer dans la nomination des fonctionnaires

1. — Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, trad. par de Riedmatten, 2e édition, p. 473.

et imposer de gré ou de force leurs choix aux ministres. L'indépendance du pouvoir exécutif et le rôle effacé joué par les Chambres nous font prévoir suffisamment que les ministres n'ont pas abdiqué leur droit de patronage entre les mains des membres du *Landtag*, que les députés ne sont pas devenus les grands dispensateurs des fonctions publiques dans leurs circonscriptions. L'exposé que nous venons de faire de l'organisation administrative ne peut que renforcer cette idée. Est-ce à dire que le gouvernement choisit indifféremment ses fonctionnaires parmi les adeptes de tous les partis? Assurément non. Indépendant des partis, il ne se laisse pas imposer les candidats de tel ou tel groupe; mais de sa libre volonté, il exclut de l'administration toute personne, quelle que soit sa capacité, attachée à l'une de ces fractions que les ministres combattent constamment comme les ennemis personnels du Roi.

Si les influences politiques n'ont pas envahi et corrompu l'administration, il serait téméraire d'affirmer que l'administration prussienne n'agit pas sur la politique et n'exerce pas dans les élections une pression efficace. Elle a évité sans doute l'ingérence des députés dans son domaine, cette cause de désorganisation qui substitue en toutes choses la faveur, l'intrigue et les services politiques au mérite réel ; mais elle n'a pas évité cet autre mal, moins grave peut-être, la mise de l'influence administrative au service d'un candidat agréable ou moins désagréable que son compétiteur au gouvernement, intervention qui fausse le mécanisme des institutions représentatives et détruit leur sincérité.

Les jurisconsultes soutiennent unanimement que la fidélité et l'obéissance que les fonctionnaires doivent à la personne du Roi ne les obligent pas nécessairement à prendre parti dans les questions politiques pour le gouvernement du jour et à voter en faveur des candidats ministériels [1]. Mais ce n'est qu'une décision juridique parfaitement juste, ce n'est pas une constatation de fait. Le gouvernement n'a manqué aucune occasion de professer par ses paroles et par ses actes la doctrine contraire ; à chaque élection toutes les influences de l'administration sont mises en jeu et chaque fonctionnaire est appelé à coopérer activement au succès des candidats ministériels.

La pensée du gouvernement à ce sujet a été exprimée dans un document qui fit un certain bruit lors de son apparition. Dans un rescrit adressé le 1er janvier 1882 au ministère d'État et contresigné par le prince de Bismarck, Guillaume Ier déclarait : « Il est du devoir de mes « ministres de défendre mes droits constitutionnels con- « tre tout doute ou toute contestation. J'attends la même « chose de tous les fonctionnaires qui m'ont prêté ser- « ment. — Je suis loin de vouloir influencer les élec- « tions. Mais pour ceux de mes fonctionnaires qui sont « chargés de mes actes gouvernementaux, et qui, en « vertu de la loi disciplinaire, pourraient être révoqués,

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, p. 573, note 5. — Schulze, *op. cit.*, vol. I, p. 328 ; — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 420, note 1. — Cependant M. Bornhak ne manque pas l'occasion de montrer encore ici ses tendances autoritaires. Il voit une violation des devoirs du fonctionnaire même dans le fait de donner un vote en faveur des candidats appartenant à un parti d'opposition. *Preussisches Staatsrecht*, vol. II, p. 55.

« leur devoir, constaté par leur serment, exige qu'ils « représentent la politique de mon gouvernement, même « dans les élections. — Je serai reconnaissant à tous les « fonctionnaires de l'accomplissement loyal de ce devoir « et j'attends d'eux tous que, se souvenant de leur ser- « ment, ils s'abstiennent de toute agitation contre « mon gouvernement, même pendant les élections [1]. »

IV. — Rôle particulier des divers Ministres. — 1. — LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR[2]. — La compétence du ministre de l'Intérieur n'est pas strictement limitée comme celle de ses collègues ; elle s'étend à toutes les branches de l'administration intérieure du royaume qui n'ont pas été classées par une disposition spéciale dans un autre département.

Mais la grande autorité du ministre de l'Intérieur tient moins à l'étendue de ses attributions qu'à sa qualité de chef de cette hiérarchie administrative répandue sur tout le territoire. Les présidents de province et de régence, les *Landräthe*, quoique soumis aux ordres de tous les ministres et coopérant à toutes les administrations indistinctement, sont spécialement placés sous l'autorité et la direction du ministre de l'Intérieur. C'est lui surtout qui donne l'impulsion à leur activité et qui la contrôle ; leurs attributions les plus importantes rentrent d'ailleurs dans le cadre de son département.

Le ministre de l'Intérieur est le représentant de l'État vis-à-vis de toutes les institutions locales : provinces,

1. — *Reichsanzeiger*, 7 janvier 1882.
2. — Von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, vol. III, pp. 80-98. — Schulze, *Das preussische Staatsrecht*, vol. I, pp. 251-263.

cercles, communes. C'est sous son autorité et sa surveillance suprêmes qu'aux divers degrés de la hiérarchie s'exercent les droits de contrôle de l'État sur les administrations locales. Mais nous avons déjà vu comment l'organisation prussienne exclut tout arbitraire ministériel et sauvegarde l'indépendance des corps locaux dans l'administration de leurs intérêts particuliers. Le ministre et les agents sous ses ordres n'ont vis-à-vis d'eux que des droits restreints et strictement délimités par la loi, et des tribunaux indépendants sont appelés à juger les contestations de droit public entre l'État et les provinces, les cercles ou les communes.

Le ministre de l'Intérieur est chargé de tout ce qui concerne la police en général, son organisation et son personnel. Il dirige ainsi la haute police politique, de même que la police de la presse, des associations et réunions, des théâtres, des étrangers. Il est le chef suprême de la police de sûreté, de la police des mœurs et de la police des subsistances. La police locale, qui n'est pas considérée comme un objet d'intérêt communal, et la police rurale rentrent également dans le domaine du département de l'Intérieur, de même que la police industrielle, — au moins en partie, — et l'administration des prisons et des établissements pénitentiaires.

En dehors de ce cercle, la compétence du ministre de l'Intérieur s'étend encore à une foule d'objets de natures diverses et dont il serait fastidieux de donner la nomenclature. Bornons-nous à citer les plus importants : les établissements de crédit, les caisses d'épargne et de prêt, les corporations et les associations de bienfaisance, les fondations pieuses, l'administration des pau-

vres et de l'assistance publique, le domicile, l'émigr
tion, les assurances. Ce dernier objet vient d'acquér
une importance extraordinaire depuis l'introduction d
principe de l'assurance obligatoire par une loi de l'Em
pire, dont l'exécution est confiée aux administrations de
États. Le département de l'Intérieur est encore charg
concurremment avec le département de la guerr
de l'organisation et de la mobilisation de la *Lan*
wehr.

Le ministre de l'Intérieur a aussi à pourvoir aux rel
tions du pouvoir exécutif avec tous les corps élus
Chambres du *Landtag*, diètes de province ou de cercle
assemblées communales. La convocation des électeur
la réunion ou la dissolution de ces assemblées so
prononcées par le Roi sur sa proposition et sous so
contreseing.

Enfin il a un autre rôle, qui n'est pas prévu par l
loi, mais qui n'en est pas moins réel : il dirige l'actio
du gouvernement et de l'administration dans les élec
tions. La pression administrative s'exerce en Pruss
avec d'autant plus de facilité que le vote y est public
il n'y a guère de circonscriptions où toutes les forces d
l'administration ne soient mises en œuvre pour assure
le succès d'un candidat agréable, ou l'échec d'un can
didat spécialement désagréable au gouvernement. L
ministre de l'Intérieur est en Prusse comme en France
le grand électeur, avec cette différence qu'il possède
des instruments dont le zèle est plus constant et plu
sûr, et le niveau intellectuel généralement plus élevé

2. — LE MINISTRE DES CULTES ET DE L'INSTRUCTIO

PUBLIQUE[1]. — Le titre officiel de ce ministre donne l'énumeration de ses fonctions : *Minister der geistlichen Unterrichts-und Medicinalangelegenheiten*

Par rapport aux cultes, l'importance de son rôle a sensiblement diminué dans ces dernieres années. Le culte évangélique a été organisé en 1877 d'après les principes du *self-government*, dans les huit anciennes provinces du royaume. Les attributions qui appartenaient au ministre et aux présidents de régence ont été transférées à un conseil supérieur de l'Eglise évangélique (*evangelischer Oberkirchenrath*) et aux consistoires. Le ministre n'a conservé d'action directe que dans certains cas assez rares et son contrôle a été strictement limité par la loi. Dans les nouvelles provinces, au contraire, les affaires de l'Eglise évangélique sont toujours administrées par des fonctionnaires de l'Etat qui, sous la direction du ministre des Cultes, font l'application des fonds attribués par l'État.

Les « Lois de Mai » avaient considérablement étendu les droits et aussi le rôle du ministre à l'égard du culte catholique. Aujourd'hui, avec la paix religieuse, l'Église catholique a retrouvé en grande partie sa liberté et son autonomie. Cependant l'administration de ses biens est soumise à un contrôle assez étroit, exercé par les régences sous l'autorité du ministre.

L'instruction à tous les degrés rentre dans le domaine de ce département. Les universités, qui jouissent d'une autonomie à peu près complète, sauf en ce qui touche

1. — Schulze op. cit. vol. I, pp. 264-268. — von Ronne, op. cit., vol. III, pp. 139-151.

à l'administration de leurs biens, sont placées directement sous la surveillance de l'administration centrale. Les établissements d'enseignement secondaire (*Gymnasien*, *Realschulen erster Ordnung*) et les écoles normales se trouvent sous le contrôle immédiat de commissions provinciales subordonnées au ministre. Les écoles primaires sont administrées par les communes, mais les autorités du cercle, du district et de la province interviennent activement dans leur gestion ; le département ne s'occupe que de la direction tout à fait générale de l'instruction.

En vertu de la troisième partie de son titre, le ministre doit constituer les commissions d'examen chargées de délivrer les diplômes de capacité requis pour l'exercice de l'art de guérir, diriger et surveiller la police médicale.

Une foule d'établissements scientifiques et artistiques dépendent également de ce ministère : telles, l'académie royale des sciences, l'académie des beaux-arts, les musées royaux, la bibliothèque royale, le grand hôpital de la Charité et diverses autres institutions scientifiques de Berlin.

3. — LE MINISTRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE[1]. — Le ministre du Commerce et de l'Industrie dirige toutes les affaires qui se rattachent directement ou indirectement aux intérêts commerciaux ou industriels du royaume. Son administration s'étend à l'armement

1. — V. n Ronne, *op. cit.*, vol. III, pp. 110-115. — Schulze, *op. cit.*, vol. I, p. 268-270.

et au pilotage des navires, aux écoles de navigation, aux banques privées, aux corporations et aux sociétés commerciales et industrielles, aux poids et mesures, aux brevets, à l'inspection des fabriques et à la police industrielle, à certaines écoles techniques, etc.

Cette énumération de services administratifs ne donne peut-être pas une idée suffisante du rôle important que joue le ministre du Commerce et de l'Industrie. En attendant la création d'un département impérial de ce genre, dont il a déjà été question à plusieurs reprises, il faut voir dans ce ministre prussien l'instigateur et le directeur de la politique économique, non seulement de la Prusse, mais de l'Allemagne. Cela explique pourquoi le prince de Bismarck assuma encore cette charge, après toutes les autres qui pesaient déjà sur lui, lorsqu'en 1882 il entreprit de donner une impulsion plus vive aux affaires commerciales et industrielles et d'inaugurer le système de protection et de tutelle dans les relations économiques.

Dans l'exercice de ses attributions, le ministre se trouve parfois obligé de prendre l'avis d'un conseil économique (*Volkswirthschaftsrath*). Le conseil se compose de soixante-quinze membres, nommés tous les cinq ans par le Roi, en grande partie (quarante-cinq) sur la présentation d'une liste double de candidats élus par les chambres de commerce, les présidents des associations de commerçants et des comices agricoles. Il se divise en trois sections: l'une pour le commerce, la seconde pour l'industrie, la troisième pour les intérêts agricoles et forestiers. Il n'est pas exclusivement attaché au département du Commerce et de l'Industrie ;

mais il exerce la même mission consultative auprès des ministres des Travaux Publics et de l'Agriculture. Les séances plénières du conseil, les réunions des sections et du comité permanent élu en partie par les sections sont présidées par l'un ou l'autre des trois ministres. Le conseil est appelé à donner son avis sur les projets de loi et de règlement qui concernent les intérêts commerciaux, industriels, agricoles et forestiers, avant qu'ils ne soient soumis au Roi, de même que sur les projets présentés par la Prusse au conseil fédéral et sur les instructions à donner aux délégués prussiens en ces matières.

4. — LE MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS[1]. — Ce département, créé en 1878, est divisé en quatre sections qui forment autant d'administrations bien distinctes et nous font connaître la compétence du ministre :

1. — La section des mines, de la métallurgie et des salines, dont les attributions comprennent non seulement la police et la surveillance des mines, fonderies et salines, mais l'exploitation même des mines de charbon appartenant à l'État.

2. — La section pour l'administration des chemins de fer ; l'État prussien exploite lui-même la plus grande partie des lignes qui sillonnent son territoire.

3. — La section pour l'administration des bâtiments, chargée surtout de ce qui concerne la construction des bâtiments nécessaires aux services publics et en outre de la police des bâtiments.

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 115-121. — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 270-271.

4. — La section pour le contrôle des chemins de fer privés.

Le ministre des Travaux publics de Prusse est régulièrement chargé de diriger en même temps, dans l'administration de l'Empire, le département des chemins de fer impériaux (en Alsace-Lorraine).

5. — LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DES DOMAINES ET FORÊTS[1]. — Les fonctions de ce ministre sont assez clairement désignées par son titre : il a mission de surveiller et de protéger les intérêts agricoles et tout ce qui s'y rattache, comme la police rurale, l'institution des vétérinaires et la police sanitaire des bestiaux, l'administration des haras de l'État, des établissements d'instruction agricole, l'entretien des digues, la police de la chasse et de la pêche, la surveillance des établissements de crédit agricole et foncier, la réglementation des rapports entre les paysans et les propriétaires seigneuriaux, l'abolition des charges seigneuriales et autres, etc. En 1878, l'administration des domaines et des forêts a été détachée du ministère des Finances et transférée au département de l'Agriculture.

Le ministre de l'Agriculture se trouve assisté de plusieurs conseils dans l'exercice de ses pouvoirs. Il reçoit les avis du conseil économique, dont une section est même spécialement chargée des affaires de son ressort. Nous voyons encore à ses côtés un collège d'économie rurale (*Landesökonomiekollegium*), en partie élu par

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 124-133 ; — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 271-274.

les associations agricoles, qui lui donne des avis ou lui fait des propositions relativement aux affaires agricoles et forestières. Enfin, en tout ce qui touche la police sanitaire et l'organisation de la médecine vétérinaire, le ministre est assisté d'un conseil technique nommé par lui.

6. — LE MINISTRE DE LA JUSTICE [1]. — Les fonctions du ministre de la Justice sont analogues à celles des ministres du même département dans les autres pays de l'Europe continentale : contrôle général de l'administration de la justice, surveillance et maintien de la discipline dans les tribunaux et les parquets, nomination des membres de l'ordre judiciaire, proposition des grâces, etc. Mais elles se bornent strictement aux affaires judiciaires proprement dites ; aucune autre branche connexe n'a été jointe à ce département : ainsi l'administration des prisons et la haute police dépendent du ministère de l'Intérieur.

La Constitution de l'Empire a laissé aux tribunaux des États toutes leurs attributions : ceux-ci jugent toutes les contestations civiles et toutes les poursuites criminelles à l'exception de certains crimes graves contre l'Empire ou les autorités de l'Empire ; ils font l'application des lois impériales aussi bien que des lois propres à leur État. Seul, le dernier degré de juridiction a été enlevé aux États et attribué à l'Empire. Ainsi le ministre de la Justice ne veille à l'administra-

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 133-138 ; — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 274-276.

tion que de tribunaux inférieurs ou de second degré ; la cour suprême, qui siège à Leipzig, est placée sous le contrôle du département impérial de la Justice.

Il faut encore remarquer que, par suite de l'unité réalisée dans l'Empire en matière de procédure civile et pénale, les principes de l'organisation judiciaire, même pour les tribunaux des États, sont posés par des lois impériales. Le ministre prussien trouve donc ses fonctions délimitées jusqu'à un certain point par des codes de l'Empire.

7. — LE MINISTRE DES FINANCES [1]. — La direction de l'administration générale des finances, la préparation des budgets et des comptes, et un contrôle étendu sur les recettes et les dépenses de l'État : telles sont les principales attributions de ce ministre. Quant aux recettes, nous avons déjà vu que les domaines et les forêts ont été rattachés au ministère de l'Agriculture ; d'autres recettes spéciales sont aussi perçues par l'intermédiaire d'autres départements : telles les recettes des chemins de fer, des mines, du pilotage. Mais tous les comptes sont vérifiés par le ministère des Finances et toutes les sommes reçues sont versées au trésor public, placé sous son contrôle.

Le rôle personnel du ministre consiste surtout dans la préparation des budgets ; nous avons vu quelle prudence les Chambres prussiennes apportent dans l'exercice de leurs pouvoirs en cette matière, prenant

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 98-110 ; — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 276-277.

toujours pour base les propositions du gouvernement.

Il est une branche des finances qui est administrée par un corps à peu près indépendant et sur laquelle le ministre ne peut exercer que des droits restreints : nous voulons parler de la dette publique. Elle est d'ailleurs contrôlée par une commission spéciale (*Staatsschuldenkommission*), composée de trois membres de la Chambre des seigneurs, de trois députés et du président de la cour des comptes.

Remarquons encore que le ministre des Finances de Prusse n'a pas, en vertu de ses attributions, un rôle important à jouer dans la direction de la politique économique; il doit, sans doute, préparer les projets d'impôts, mais comme les douanes et les principaux impôts indirects sont aujourd'hui perçus au profit de l'Empire et établis par des lois fédérales, l'étude et l'élaboration de ces lois, si importantes au point de vue de la politique économique, sont de la compétence du ministre impérial.

8. — LE MINISTRE DE LA GUERRE[1]. — L'armée est chose d'intérêt fédéral : c'est une condition essentielle de la force et de la stabilité de l'Empire. Toutefois, la Constitution allemande n'a pas placé l'armée sous la direction exclusive de l'autorité impériale ; elle a préféré confier aux gouvernements des États certaines attributions en matière militaire. Nous ne pouvons

1. G. Meyer, *Das deutsche Verwaltungsrecht*, vol. II, pp. 39-42; — von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 153-160; — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 277-280.

entrer dans les détails de ce partage d'attributions ; il suffira de poser les principes généraux.

L'organisation de l'armée est réglée par le législateur fédéral. Le commandement appartient à l'Empereur. L'administration est, en principe, déléguée aux gouvernements des États sous le contrôle de l'autorité impériale ; celle-ci a conservé néanmoins l'exercice de certains pouvoirs administratifs, afin de maintenir l'unité dans les institutions militaires et dans le plan des travaux de défense. Mais il n'est pour ainsi dire aucun État qui n'ait apporté des modifications à ces principes, au moyen de conventions particulières faites avec l'Empire ou avec la Prusse. La Saxe, le Wurtemberg et surtout la Bavière ont pu se réserver quelques droits spéciaux. Les autres États, au contraire, ont presque tous remis à la Prusse le soin de pourvoir à l'administration de leurs contingents.

Quel est le rôle du ministre de la Guerre dans cette organisation complexe ? Il est facile de le déterminer d'une façon générale, si l'on ne perd pas de vue son double caractère : il n'est qu'administrateur et administrateur prussien. Sa compétence s'étend donc à l'exercice des droits que possède le Roi de Prusse relativement à l'administration de l'armée prussienne et des contingents des États qui ont fait à ce sujet des conventions spéciales avec la Prusse. Tout ce qui touche au commandement de l'armée lui reste étranger à un double titre : dans ce domaine, tous les pouvoirs appartiennent à l'Empereur, et celui-ci les exerce directement, sans aucun intermédiaire et sans faire contresigner les ordres qu'il donne par aucun ministre, ni prussien, ni impé-

rial. Quant aux pouvoirs administratifs qui lui sont réservés, l'Empereur les exerce avec l'assistance du Chancelier et celui-ci contresigne les actes qu'il pose en cette qualité. Mais en fait, l'Empereur, ne trouvant aucun département militaire organisé dans l'administration impériale, recourt au ministère prussien pour la préparation, l'étude et l'exécution de ces actes.

Ainsi, le ministre du Roi de Prusse devient inévitablement le conseiller de l'Empereur, et cette confusion accroît singulièrement son autorité et son champ d'action. Le ministre prussien ne se borne pas à expédier les affaires qui exigent l'unité d'impulsion ; on peut dire qu'en réalité il dirige l'action des ministres des autres États. Il communique avec ses collègues de Saxe, de Bavière et de Wurtemberg par l'intermédiaire d'un comité du Conseil fédéral : le comité de l'armée et des fortifications.

Le pouvoir du ministre de la Guerre est limité par le contrôle et la surveillance qu'exerce le Chancelier au nom de l'Empire, et surtout par l'immixtion constante de l'Empereur-Roi dans son domaine. L'armée a toujours été la grande préoccupation des princes de la maison de Prusse, et Guillaume II semble prendre aux choses militaires autant d'intérêt qu'aucun de ses prédécesseurs. Une section du cabinet secret du Roi s'occupe exclusivement des affaires de l'armée et le personnel de cette section, en rapport direct avec le Roi, se confond régulièrement avec celui de la division du ministère de la Guerre chargée du personnel de l'armée. Ce cabinet militaire secret assiste le Roi, mais directement et sans l'intermédiaire du ministre, dans

tout ce qui concerne le commandement et les grâces. Ce n'est d'ailleurs qu'un ensemble d'agents d'exécution dépourvus de tout rôle officiel et de toute autorité légale.

9. — LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES[1]. — Il y a encore aujourd'hui en Prusse un ministre des Affaires étrangères, mais il n'y a plus de ministère. Jusqu'en 1870 ce fut le ministère prussien qui dirigea toutes les relations extérieures de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Mais le 1er janvier 1870 fut créé le département fédéral des affaires étrangères dans lequel fut transféré le personnel du ministère prussien.

Les relations avec les puissances étrangères sont entièrement comprises dans la compétence de l'Empire; la mission du ministre prussien, comme tel, se borne aujourd'hui à la direction des rapports avec les autres États de l'Empire et avec le Saint-Siège. La Prusse n'a plus de représentants accrédités dans les autres pays, le ministre n'a plus sous ses ordres un cadre de fonctionnaires prussiens. Pour l'expédition des affaires prussiennes il se sert du département impérial; du chef de ce service la Prusse paie chaque année à l'Empire une contribution de 90.000 marcs.

Le titre de ministre des Affaires étrangères de Prusse semble nécessairement lié, en fait, à celui de Chancelier de l'Empire. Avec le système actuel de l'hégémonie

1. — Von Rönne, *op. cit.*, vol. III, pp. 151-153; — Schulze, *op. cit.*, vol. I, pp. 280-282.

prussienne en Allemagne, les intérêts de la Prusse vis-à-vis des États se confondent avec les intérêts de l'Empire, et il est naturel qu'un seul et même homme soit appelé à veiller aux uns comme aux autres.

LE ROLE DU CHANCELIER

DANS L'EMPIRE D'ALLEMAGNE

LE ROLE DU CHANCELIER

DANS L'EMPIRE D'ALLEMAGNE

CHAPITRE PREMIER

LE CHANCELIER DANS LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE ALLEMAND

I. — **Les Sources de la Constitution**[1]. — Au commencement de ce siècle, l'ancien Empire Allemand n'avait plus qu'une ombre d'existence. Les guerres de religion, au XVI[e] et au XVII[e] siècle, avaient porté au lien fédératif les coups les plus sensibles. Plus tard, l'élévation subite de la Prusse et ses victoires sur l'Autriche avaient abattu l'autorité impériale. Au milieu des perturbations causées dans toute l'Europe par les guerres de Napoléon, une institution aussi ébranlée ne pouvait manquer de sombrer.

Mais l'Allemagne divisée, c'était l'Allemagne rendue impuissante; les princes n'avaient reconquis leur indépendance vis-à-vis de l'Empereur que pour tomber sous

1. — A. Lebon, *Études sur l'Allemagne politique*, pp. 1-69.

la domination plus lourde et plus réelle d'un Souverain étranger. Aussi la réaction ne tarda-t-elle pas à se produire : les anciennes tendances séparatrices, qui d'ailleurs avaient été le fait des princes plutôt que la manifestation du sentiment populaire, disparurent devant les aspirations universelles des populations allemandes à l'union de tous les États allemands et à la reconstitution de la Confédération germanique.

Lorsque, après la désastreuse campagne de Russie, les princes allemands appelèrent les peuples à la guerre, ils prirent tous le soin de promettre le rétablissement de l'union permanente. L'article 6 de la Paix de Paris renouvelait la promesse : « Les États de l'Allemagne « seront unis par un lien fédératif. » Les négociations entamées ensuite à Vienne traînaient en longueur, quand le retour de l'île d'Elbe hâta la conclusion de l'acte de la Confédération allemande (8 juin 1815).

Cette confédération avait pour but de maintenir la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, et de garantir l'indépendance et l'inviolabilité des États allemands. Ce n'était pas un véritable État fédératif (*Bundesstaat*), mais une simple confédération d'États (*Staatenbund*) dont chaque adhérent conservait toute l'autorité directe sur ses propres sujets. Le pouvoir fédéral n'avait de droits et de pouvoirs que sur les États, n'exerçait son action que sur les gouvernements, sans jamais se trouver en rapport avec les simples citoyens. Son rôle se bornait à protéger les États contre toute atteinte portée, soit par un pays étranger, soit par un ennemi intérieur, à leur indépendance et à leur sûreté. La Confédération se trouvait ainsi juge des difficultés surve-

nues entre ses membres; mais sa mission de sûreté intérieure consistait surtout à faire réprimer par les États toutes les tendances libérales, ou « démagogiques », comme on les appelait alors. L'Acte de 1815 n'était qu'un simple traité d'alliance entre des princes qui se promettaient un appui mutuel contre toute attaque à leur autorité, dirigée par des souverains étrangers, par des princes alliés ou par leurs propres sujets.

Les pouvoirs de la Confédération étaient exercés par une assemblée permanente de plénipotentiaires siégeant à Francfort, sous la présidence de l'Autriche. Mais à ce *Bundestag* manquaient toute puissance réelle et toute influence sérieuse. Ses décisions n'avaient de force que par l'appui que leur prêtaient les États qui les avaient préconisées ou adoptées.

La Confédération n'avait donc pas l'indépendance nécessaire pour remplir sa mission ; elle se trouvait particulièrement désarmée devant les deux grands États : l'Autriche et la Prusse. D'autre part, l'antagonisme de ces deux puissances empêchait toute modification au pacte fédéral et rendait impossible l'établissement d'une autorité centrale suffisamment forte.

Cependant en 1848 l'œuvre de reconstitution de l'unité allemande fut bien près d'aboutir. Une Assemblée Nationale, réunie à Francfort et composée de députés élus par les populations de tous les États allemands, vota une constitution qui, excluant l'Autriche de la nouvelle union, créait un Empire sous l'hégémonie de la Prusse, étendait sa compétence à tous les intérêts généraux et le dotait d'une organisation solide, dans laquelle les peuples comme les princes se trouvaient

représentés. La tentative avorta par le manque d'audace et de décision du Roi de Prusse qui n'osa pas accepter la couronne impériale que l'Allemagne lui offrait.

Après cet échec, les négociations continuèrent entre les États pour arriver à compléter et à fortifier la Confédération. Nombreux furent les projets qui furent ainsi discutés, mais tous devaient fatalement échouer. L'œuvre de consolidation nécessaire ne pouvait se réaliser que par l'hégémonie de l'une des deux puissances rivales, réduisant l'autre, après une guerre heureuse, à la situation d'un État de second ordre, ou la rejetant hors de la nouvelle Confédération. La question des duchés de l'Elbe ne fut que l'occasion d'une lutte inévitable et dont l'enjeu était la prédominance dans le futur Empire.

Le traité de Berlin du 18 août 1866, consacrant les victoires de la Prusse, engagea de gré ou de force tous les États allemands situés au Nord du Mein dans une ligue offensive et défensive sous la direction du Roi de Prusse. L'alliance était conclue pour une année et, dans l'intervalle, les États devaient fonder une Confédération sur les bases proposées par la Prusse le 10 juin précédent, quelques jours avant la déclaration de guerre.

Le projet de constitution qu'avait élaboré le gouvernement prussien fut discuté par un conseil de plénipotentiaires, puis par une assemblée de députés populaires convoquée à Berlin. Le 16 avril 1867, celle-ci votait, après lui avoir fait subir des modifications nombreuses, mais peu importantes, la Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord, qui, le même

jour, était ratifiée par l'unanimité des délégués des États.

L'Empire allemand était fondé, le nom seul manquait. La Constitution actuelle de l'Empire n'est que la Constitution de 1867 revisée dans la stricte mesure que nécessitait l'entrée des États du Sud dans la Confédération. Ceux-ci avaient été retenus hors de la nouvelle union par des circonstances passagères. Mais dès 1867 ils furent liés, par divers traités, aux États du Nord aussi intimement qu'ils l'étaient sous la Confédération germanique. Par un traité d'alliance offensive et défensive conclu avec le Roi de Prusse, ils lui transmettaient en cas de guerre le commandement de leurs troupes. Le *Zollverein* qui les unissait à tous les États du Nord n'était déjà que l'application de la Constitution fédérale à un domaine spécial, celui des douanes.

La guerre de 1870 fut l'occasion qui provoqua l'accession des États du Sud à la Confédération du Nord. Elle eut lieu par divers traités conclus à Versailles le 15 novembre pour le grand-duché de Bade et la Hesse, à Berlin le 25 novembre pour le Wurtemberg, à Versailles le 23 novembre pour la Bavière. Seulement, les États du Sud, la Bavière surtout, se réservèrent l'exercice de certains droits que les États du Nord avaient abandonnés au pouvoir fédéral. Bientôt après, sur la proposition de la Bavière, les princes allemands offrirent à Guillaume le titre d'Empereur qu'il prit par la proclamation de Versailles du 18 janvier 1871.

Le *Reichstag* allemand, réuni à Berlin le 21 mars 1871, reçut du Conseil fédéral un projet de revision de la Constitution du *Norddeutsche Bund*, qui se bornait

d'ailleurs, soit à de simples changements de rédaction, soit à l'introduction des conditions spéciales réservées aux États du Sud par les traités et à deux modifications de détail. La Constitution ainsi revisée et adoptée par le *Reichstag* fut publiée le 16 avril 1871, sous le nom de Constitution de l'Empire allemand.

Elle a depuis lors été complétée par un certain nombre de lois qui ont réglementé les droits des pouvoirs publics, sur le modèle des institutions prussiennes. Mais il est un élément qui occupe dans l'étude de l'organisation de l'Empire une place aussi importante que les textes écrits : ce sont les pratiques, les conventions constitutionnelles, qui souvent modifient le sens et la portée des lois et changent complètement le rôle des diverses autorités.

II. — L'Empire et les États [1]. — L'Empire d'Allemagne est un véritable État fédératif, possédant une compétence et des pouvoirs propres, muni de tous les organes nécessaires pour vivre de sa propre vie, exerçant directement son action sur les sujets. Il y a aujourd'hui une nation allemande, dans laquelle viennent se confondre toutes les petites communautés politiques de l'Allemagne. Le citoyen prussien ou bavarois ne connait pas seulement les lois et les autorités constituées de la Prusse ou de la Bavière ; il doit la même obéissance aux lois et aux autorités impériales. Il élit les députés au *Landtag* de son royaume, mais il envoie aussi des

1. — P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 2e édition, vol. I pp. 93-110.

représentants au *Reichstag* de l'Empire, qui apparaît comme l'expression vivante de l'unité de la nation.

L'Empire n'a, en principe, d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par les États. En fait, il n'est guère de domaine qui échappe entièrement à sa compétence, et les textes larges ou ambigus de la Constitution lui permettent d'étendre chaque jour son action aux dépens de l'autonomie des États. Dans aucun empire fédératif les attributions de l'autorité centrale n'ont été aussi largement mesurées. Jamais non plus un pouvoir fédéral ne s'est appuyé sur une force aussi irrésistible que la puissance actuelle de la Prusse aux mains de l'Empereur.

1. — Dans le domaine des relations extérieures, le gouvernement impérial peut seul déclarer la guerre et faire la paix. Il dirige les relations avec les pays étrangers au nom de la nation allemande, envoie et reçoit les ambassadeurs, nomme les consuls, conclut tous les traités en rapport avec les intérêts qu'il doit sauvegarder. Cependant les États peuvent aussi entretenir des relations avec les puissances reconnues par l'Empire, envoyer et recevoir des représentants diplomatiques, agréer les consuls étrangers et leur donner l'exequatur, même conclure certains traités, fort peu nombreux d'ailleurs.

2. — A l'Empire appartiennent l'organisation, le commandement et l'administration de l'armée et de la marine. Toutefois, l'administration de l'armée est laissée en partie aux États, dont la plupart ont abandonné leurs droits à la Prusse.

3. — Les autorités impériales tranchent les difficultés

qui peuvent s'élever entre deux États, ou entre les Souverains et leurs sujets, contrôlent l'exécution par ces États des lois de l'Empire, répriment les dénis de justice qu'ils peuvent avoir commis, et emploient au besoin la force pour les contraindre à l'exécution de leurs devoirs.

4. — La police intérieure est restée, en principe, dans les mains des États. Mais le gouvernement fédéral a le droit de proclamer l'état de siége et certains domaines rentrent plus ou moins dans sa compétence : ainsi les crimes et délits commis contre l'Empire, les passe-ports et la police des étrangers, la police industrielle, l'hygiène publique, la presse, les associations.

5. — L'Empire a été chargé d'assurer à la nation allemande l'unité législative dans l'ordre des intérêts privés et de remplacer les coutumes et les lois multiples de l'Allemagne par des codes de droit civil, pénal et de procédure. Sa compétence embrasse aussi toute la législation commerciale et industrielle, y compris l'organisation des banques, la protection du commerce allemand à l'étranger, l'émigration et la colonisation, la navigation sur mer ou sur les fleuves qui traversent les territoires de plusieurs États. Enfin il vient d'entreprendre l'immense tâche de l'assurance obligatoire de tous les ouvriers allemands.

6. — La monnaie et la circulation monétaire, la banque impériale d'État, les poids et mesures rentrent dans les attributions des autorités impériales.

7. — De même, les postes et les télégraphes, sauf les droits particuliers de la Bavière et du Wurtemberg. L'Empire a aussi certains pouvoirs de direction et de

surveillance sur les chemins de fer appartenant, soit aux États, soit à des compagnies privées, à l'exception toutefois des chemins de fer bavarois.

8. — En matière de travaux publics, le gouvernement impérial n'a pas de compétence spéciale; mais il peut entreprendre tous les travaux nécessaires à l'accomplissement des attributions dont il est investi.

9. — L'Alsace-Lorraine est une possession de l'Empire (*Reichsland*), elle est administrée par des agents impériaux et ses chemins de fer sont la propriété de l'Empire.

10. — L'Empire possède un trésor public qu'il peut alimenter, soit directement par les taxes douanières qu'il peut seul établir, ou par d'autres taxes qu'il peut imposer à son choix, sauf quelques restrictions dans les États du Sud, soit indirectement par des contributions payées par les États.

11. — Enfin il y a une organisation judiciaire impériale qui, à vrai dire, se borne à une cour suprême établie à Leipzig et à certains tribunaux administratifs.

Cependant le rôle de l'Empire n'a pas la même étendue dans toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. Dans certains domaines, les autorités impériales exercent une action qui exclut absolument toute intervention des États. C'est le pouvoir impérial qui fait la loi et qui l'exécute avec le seul aide de ses propres agents. L'Empire légifère, agit et administre comme l'État unitaire le plus centralisé : ainsi en est-il de la marine, des relations étrangères, des consulats, des postes et télégraphes.

Mais il est aussi d'autres domaines, et ce sont les

plus nombreux, où l'Empire, après avoir fait la loi, en confie l'exécution aux États, ne se réservant qu'un simple droit de contrôle. C'est alors le gouvernement de chaque État qui administre, d'après les lois de l'Empire, sous l'autorité et la surveillance du pouvoir impérial : ainsi en est-il pour les douanes, pour la police industrielle et pour les autres polices spéciales. De la même façon les codes impériaux sont appliqués par les tribunaux et les cours des États, sous le contrôle de la cour impériale jugeant en dernier ressort.

En dehors de ces deux catégories d'affaires, dans lesquelles l'Empire intervient à un degré quelconque, il en est d'autres qui sont laissées entièrement aux États. C'est alors une loi de l'État qui pose les règles, ce sont les fonctionnaires de l'État qui les exécutent, sans aucun contrôle des fonctionnaires de l'Empire. Ce n'est pas à dire que les États aient gardé en ces matières une indépendance absolue ; ils ont un maître auquel ils n'ont pas, ou croient ne pas avoir donné de droits dans tel ou tel domaine. « Seulement, ces affaires ne peu« vent pas être complètement séparées et détachées de « celles auxquelles s'étend la compétence de l'Empire ; « les diverses fonctions de l'État sont intimement unies « l'une à l'autre, se pénètrent et se limitent mutuelle« ment de tant de façons, se croisent et s'entrelacent à « tel point, qu'il est impossible de les séparer par une « ligne de démarcation bien nette, ou d'établir entre « elles une limite de compétence semblable à une mu« raille de Chine. Les États retrouvent dans tous les « domaines de leur action la puissance supérieure à « laquelle ils sont soumis, car ils ne peuvent se mou-

« voir que dans le cercle que la législation impériale « leur laisse libre. Ce cercle existe ; il est délimité par « l'Empire, mais non absorbé par lui [1]. » Cependant il dépend de l'autorité impériale de le resserrer de plus en plus, car la Constitution peut être revisée, sans que l'assentiment de chaque État soit nécessaire. « On peut « donc dire, en un certain sens, que les États ne con- « servent leurs droits politiques que par la tolérance de « l'Empire et qu'ils n'en ont qu'une possession pré- « caire [2]. » Et la puissance de la Prusse, à laquelle aucun des fédérés ne pourrait résister, fait de ce principe juridique une vérité de fait.

III. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — L'organisation des pouvoirs dans un Empire fédératif, composé d'États monarchiques, présente des difficultés que la constitution d'une confédération républicaine ne soulève même pas. Dans une république telle que les États-Unis ou la Suisse, il est facile de constituer, à côté et au-dessus des pouvoirs des États, un pouvoir central absolument distinct et indépendant de chacun des premiers. Le principe fédératif n'aura jamais à lutter que contre les tendances plus ou moins autonomistes du peuple qui céderont inévitablement devant les nécessités ou les intérêts dûment constatés. Il ne rencontrera pas une opposition spécialement acharnée chez les pouvoirs locaux, élus temporaires du peuple qui pourront aisé-

1. — P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 2e édition, vol. I. p. 102.
2. — *Idem*, p. 103.

ment reconnaître au-dessus d'eux un autre pouvoir également élu par le peuple. Mais des princes héréditaires, qui, comme les princes allemands, prétendent ne tenir leur couronne que de Dieu, n'accepteront jamais pour maître un Souverain sans royaume et sans puissance personnelle, ils ne reconnaîtront pas pour chef un homme qui n'aura d'autres forces à sa disposition que celles qu'ils voudront lui prêter. Vont-ils, au contraire, confier le pouvoir fédéral à l'un d'entre eux et celui-ci sera-t-il électif comme dans l'ancien Empire germanique ? L'élection sera la source d'intrigues sans fin, de luttes qui dégénéreront en guerres, et le pouvoir électif deviendra héréditaire en fait dès que l'un des membres sera assez fort pour s'imposer aux autres. Ceux-ci, par contre, impuissants à conquérir le pouvoir, chercheront à s'en affranchir, et leurs efforts communs parviendront sans doute à relâcher le lien qui les enserre, jusqu'à ne plus laisser subsister qu'une union purement nominale. La Confédération germanique avait placé le pouvoir fédéral dans la collectivité des États, dans le *Bundestag* où chacun se trouvait représenté dans une certaine mesure. Mais un conseil de plénipotentiaires qui s'appuie exclusivement sur l'autorité des Rois qu'il représente ne peut évidemment présider qu'une confédération à compétence restreinte, et dans laquelle l'union se maintient seulement par la bonne volonté de tous.

Les États monarchiques ne peuvent constituer un Empire puissamment organisé qu'à la condition de se placer sous l'hégémonie d'un monarque héréditaire, qui trouve dans son propre royaume la force nécessaire

pour imposer aux autres le respect et l'obéissance. Ainsi l'Empire allemand n'a pu être fondé que le jour où l'Autriche, qui seule eût pu faire échec à la Prusse, a été rejetée hors de l'Allemagne et où la Prusse n'a plus trouvé devant elle que la foule impuissante des petits États.

L'Empire allemand n'est donc pas une confédération d'États égaux, dans laquelle chacun a les mêmes droits, la même influence et le même intérêt. L'unité a été réalisée par la Prusse et pour la Prusse ; la fondation de l'Empire a placé sous sa direction et son contrôle tous les petits États allemands qui ne peuvent plus aujourd'hui se mouvoir que dans le cercle de la politique prussienne. L'Empire n'est pas une association librement fondée, régie par un mandataire dans l'intérêt de tous les membres, dans laquelle chacun aliène une part de ses droits et de ses intérêts au profit de tous. La Prusse a poussé les autres États dans la Confédération ; elle les a obligés à se dépouiller d'une partie de leurs pouvoirs au profit d'une autorité centrale qu'elle s'est appropriée. Toute extension de la compétence impériale marque en réalité un nouveau progrès de la puissance prussienne, au détriment de l'indépendance des autres membres de l'Empire.

Cependant il fallait, autant que possible, ménager la susceptibilité des États confédérés, leur laisser en apparence une participation au gouvernement de l'Empire et, sous l'ombre de droits et de pouvoirs formels qu'on leur attribuait, masquer dans les textes constitutionnels la toute-puissance de la Prusse. De là, dans la Constitution de 1867-1871, des obscurités et des incertitudes, qui

mettent à l'épreuve la dialectique des juristes allemands et ne leur permettent même pas de déterminer, par exemple, en qui reposent les droits de souveraineté de l'Empire. De là encore des fictions qui rappellent celles des Constitutions des monarchies parlementaires : celles-ci attribuent au Roi toutes les apparences du pouvoir, énumèrent quantité de droits plus importants les uns que les autres, mais qu'il ne peut exercer, et elles se taisent sur son véritable rôle dans l'Etat, tandis qu'elles posent à peine quelques règles à propos des ministres et les mettent au rang de simples fonctionnaires. La Constitution allemande place en première ligne le Conseil féderal (*Bundesrath*), représentant des Etats : elle l'investit de pouvoirs multiples dans tous les domaines où doit s'exercer l'action de l'Empire et lui confie les droits les plus importants. L'Empereur ne vient qu'après lui et semble n'être dans la théorie constitutionnelle que le délégué du *Bundesrath*, un lieutenant chargé d'exécuter ses ordres, obligé de lui obéir et même de prendre son avis avant d'agir dans une foule de circonstances. Et cependant, parmi les facteurs politiques qui participent au gouvernement de l'Empire, le Conseil féderal est celui qui possède l'autorité la moins respectée et l'influence la moins sensible. En réalité, nous ne trouvons que deux forces en présence : l'Empereur et le peuple allemand représenté par le *Reichstag*. Le *Bundesrath* n'est qu'un jouet entre les fortes mains de l'Empereur et de son Chancelier, tout au plus une arme dont ils se servent pour résister aux velléités d'indépendance de la Chambre élective.

Les pouvoirs de l'Empire ne sont pas constitués sur

le modèle d'un royaume, dans lequel le Monarque gouverne et exerce le pouvoir exécutif avec l'assistance d'un conseil de ministres responsables, et partage avec deux Chambres le pouvoir législatif. La Constitution fédérale n'a pas investi l'Empereur des pouvoirs d'un Roi; elle ne connaît qu'un ministre responsable, le Chancelier ; elle a donné au Conseil fédéral un rôle multiple qui ne se borne pas à celui d'une haute Chambre législative; seule, la Chambre populaire se retrouve dans l'Empire telle qu'elle est dans les États.

Le *Bundesrath*, que la Constitution place à la tête de l'Empire, est le conseil dans lequel, suivant le mot de M. de Bismarck, « la souveraineté de chaque État trouve « son expression incontestée [1] ». D'après sa composition, ce n'est pas une Chambre, c'est une conférence diplomatique, composée d'envoyés plénipotentiaires qui votent suivant les instructions de leurs gouvernements respectifs. Les États sont représentés au sein du Conseil fédéral non pas également, mais d'après leur importance, sans que toutefois le chiffre des délégués soit en proportion exacte avec la population de chacun. C'est ainsi que la Prusse se contente de dix-sept voix sur cinquante-huit, alors que sa population est supérieure à celle de tous les autres États réunis [2].

Le rôle du *Bundesrath* est multiple et s'étend à tous les domaines. Dans l'ordre législatif, c'est tout à la fois un conseil d'État qui prépare les projets de loi et de

1. — Séance du 27 mars 1867, *Stenographische Berichte*, p. 367.
2. — Mais il faut observer que la Prusse s'est ménagé les moyens, comme nous le verrons, de tenir en échec les autres États dans les questions les plus importantes, constitutionnelles, militaires et financières.

budget, une seconde Chambre qui les discute, les amende, les vote ou les rejette, et un ministère dont les membres vont prendre part aux discussions législatives devant le *Reichstag*. Dans l'ordre exécutif, son action embrasse à la fois le gouvernement intérieur et la politique extérieure : il est appelé à donner son approbation aux déclarations de guerre et à la conclusion de presque tous les traités ; il exerce le pouvoir réglementaire, fait des instructions administratives, nomme ou présente certaines catégories de fonctionnaires. Enfin, il est le juge des États fédérés : il décide les contestations qui peuvent s'être élevées entre eux, statue sur les conflits constitutionnels soulevés au sein d'un État et réprime les dénis de justice perpétrés par un État ; seul il peut ordonner contre un membre récalcitrant de la Confédération l'emploi des forces de l'Empire.

L'Empereur n'a point de pouvoir législatif ; s'il a le droit d'initiative, c'est en sa qualité de Roi de Prusse, membre de l'Empire. Il n'a aucun droit de veto, il est obligé de promulguer toute loi votée par le *Reichstag* et sanctionnée par le Conseil fédéral. Il convoque le *Bundesrath* et le *Reichstag*, clôture ou ajourne leurs sessions ; mais il ne peut dissoudre le second que de l'assentiment du premier. Il représente l'Empire et dirige les relations diplomatiques avec l'étranger, mais sous la surveillance d'un comité spécial du Conseil fédéral et sans pouvoir à lui seul, ni conclure un traité important, ni déclarer la guerre. A l'intérieur son autorité est limitée par les droits de réglementation et les pouvoirs de nomination ou de présentation du Conseil

fédéral. Il n'y a qu'un domaine dans lequel il soit vraiment maître : c'est le commandement, — non pas l'administration, — de l'armée et de la marine.

Le *Reichstag* est une Chambre législative élue directement par le peuple allemand au suffrage universel, sans distinction d'États. Il vote les lois et les budgets et possède certains droits de contrôle sur l'administration de l'Empire. Son organisation est calquée sur celle du *Landtag* prussien.

Mais tout cela, c'est la théorie constitutionnelle. En fait, l'Empereur-Roi exerce sous des formes différentes la même autorité dans son royaume et dans l'Empire. Il n'a pas de droit de veto, mais qui l'obligera à promulguer et à exécuter une loi qu'il réprouve? Le Chancelier aura toujours quelque sophisme tout prêt pour justifier sa conduite. Dans sa politique extérieure il est souvent lié à l'avis du Conseil fédéral; mais cet avis, il le suggère, il l'impose et il a la force de s'en passer. Les droits du Conseil fédéral ne sont pour lui que de faibles liens qui se relâchent d'eux-mêmes au gré de ses désirs et qu'il pourrait impunément briser. Au fond, le *Bundesrath* n'est qu'un instrument de l'Empereur, comme la Chambre des seigneurs l'est du Roi de Prusse. Son intervention est plus fréquente, ses droits plus étendus, mais son rôle est le même : couvrir la personne de l'Empereur et défendre sa politique contre les tendances libérales du *Reichstag*. Celui-ci a les mêmes pouvoirs que la Chambre des députés en Prusse, mais restreints en fait à peu près dans la même mesure : ses droits législatifs sont respectés, ses droits financiers sont déjà entamés et ses droits de contrôle sur l'admi-

nistration sont illusoires. En dehors du domaine législatif où il a montré généralement plus de spontanéité et de liberté que la Chambre prussienne, parce que les partis indépendants ou opposants s'y trouvaient renforcés d'une bonne partie des députés du Sud, le *Reichstag* n'a pas su limiter et contrôler sérieusement l'action de l'Empereur et de son puissant ministre. La responsabilité du Chancelier est restée à l'état de principe constitutionnel, dépourvu de toute sanction, comme la responsabilité des ministres prussiens.

Malgré les textes constitutionnels, l'Empereur est puissant dans l'Empire, plus puissant que ne l'est dans son royaume aucun monarque constitutionnel autre que lui-même en Prusse. C'est qu'il a derrière lui la force matérielle : l'armée et l'administration prussiennes, et la force morale : le prestige des victoires passées qui ont fondé l'Empire, la popularité du chef de l'armée qui assure les conquêtes et dont chacun attend les victoires futures. Devant lui, qu'importe le Conseil fédéral, représentant des royaumes du Sud et des petites principautés éparses au milieu du grand royaume prussien, pygmées dont les forces réunies ne peuvent seulement tenter de résister un instant au colosse qui les domine! Qu'importe le *Reichstag*, tant que le peuple allemand n'aura pas appris à se gouverner lui-même! N'ayant pas conscience de sa force, plein d'admiration pour un pouvoir qui a rempli son vœu le plus cher et qui a rendu l'Allemagne grande et forte vis-à-vis de l'étranger, il n'a pas encore pu se servir entièrement des droits que la Constitution lui donne, toujours empressé qu'il est à les lâcher sous la menace d'un péril extérieur. Mais si un

jour l'Empereur rencontre un adversaire puissant avec lequel il devra partager son pouvoir, ce ne sera certes pas cette institution caduque du Conseil fédéral, souvenir d'un passé disparu, mais le *Reichstag* appuyé sur une nation jeune et forte, réclamant impérieusement l'exercice de ses droits.

IV. — **Le Chancelier** [1]. — Le Chancelier est revêtu d'une double qualité : d'une part, il est le représentant de la Prusse au Conseil fédéral, l'organe par lequel le Roi de Prusse exerce ses droits de membre de l'Empire ; de l'autre, il est le premier fonctionnaire impérial, l'unique ministre de l'Empereur.

Comme membre du Conseil fédéral, ce n'est qu'un fonctionnaire prussien, recevant ses instructions du Roi de Prusse par l'intermédiaire du ministère d'État, responsable de ses actes uniquement devant le Roi et le *Landtag* de Prusse. Il est naturellement le premier des délégués prussiens, et, à ce titre, il préside le Conseil fédéral [2].

En sa qualité de ministre impérial, au contraire, c'est un fonctionnaire de l'Empire, responsable de ses actes devant les autorités impériales. Il est le seul ministre de l'Empereur : il n'a point de collègues qui dirigent concurremment avec lui l'administration impériale, il

1. — P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 349-360 ; — Zorn, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 193-199 ; — Hensel, *Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reiches*, dans les Hirth's, *Annalen des deutschen Reiches*, 1882, pp. 1 et suiv. ; — Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, vol. II, pp. 90-100.
2. — Laband, *op. cit.*, vol. I, pp. 350-351.

n'a que des subordonnés qui l'assistent dans sa mission, soumis à ses ordres et immédiatement responsables devant lui. Il dirige à lui seul tout le gouvernement de l Empire, il est l'intermédiaire unique et indispensable avec l'aide duquel l'Empereur exerce tous ses pouvoirs, à l'exception du commandement de l'armée. Il dirige toutes les négociations au nom de l'Empire et le représente vis-à-vis des pays étrangers. Il est l'intermédiaire entre l'Empereur et le *Bundesrath* ou le *Reichstag*. Il est le directeur et le chef suprême de tous les services administratifs de l'Empire. Il contrôle enfin l'exécution donnée aux lois de l'Empire par les gouvernements des États [1].

Le Chancelier est nommé par l'Empereur-Roi seul ; aucune autre autorité, soit prussienne, soit impériale, ne peut prétendre exercer une influence quelconque sur cette nomination. Son double caractère de délégué prussien et de ministre impérial empêche en effet toute intervention du *Landtag* prussien, qui ne peut prétendre soumettre à sa volonté le ministre de l'Empire, et toute immixtion du *Reichstag*, qui n'a pas à imposer à la Prusse le choix de ses représentants au Conseil fédéral.

Le Chancelier, ministre impérial et délégué de la Prusse au *Bundesrath*, est encore président du ministère d'État et ministre des Affaires étrangères de la Prusse. La Constitution ne rend pas obligatoire cette accumulation de fonctions multiples sur une seule tête ; toutefois il n'y a pas dans ce fait une simple circon-

1. — Laband, *op. cit.* vol. I, pp. 353-355.

stance fortuite, mais une nécessité pratique[1]. L'Empire allemand, tel qu'il est aujourd'hui constitué, est basé sur la puissance et l'autorité de la Prusse. Le gouvernement allemand et le gouvernement prussien ont des intérêts identiques, inséparables et si bien confondus qu'on peut à peine les distinguer. La politique allemande et la politique prussienne doivent avoir un même but, suivre la même impulsion, obéir à une seule et même direction; elles s'appuient et se complètent mutuellement. L'union de la Prusse et de l'Empire ne doit pas seulement se manifester dans la personne du chef investi du pouvoir suprême, l'Empereur-Roi; il faut que celui-ci trouve à ses côtés, pour l'exercice de ses pouvoirs impériaux et royaux, le même conseiller qui guide toutes ses résolutions et qui les exécute dans un même esprit. Les intérêts sont confondus, le but politique est un : il n'y a point de place pour deux ministres égaux et indépendants. Le premier ministre prussien doit être le ministre de l'Empire, parce que la politique impériale n'est que la politique prussienne appliquée et poursuivie sur un champ d'action plus vaste. Le ministre de l'Empire doit être le premier ministre prussien, parce que l'administration impériale puise toute sa force dans les institutions prussiennes.

La Constitution fédérale a prévu cette confusion dans une seule personne des fonctions de Chancelier impérial et de président du ministère d'État. En faisant du Chancelier le premier délégué de la Prusse au Conseil

1. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 352; — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 378; — Zorn, *op. cit.*, vol. I, p. 194.

fédéral, elle l'a soumis aux instructions du gouvernement, c'est-à-dire du ministère prussien. A-t-elle donc voulu le subordonner à un conseil de ministres subalternes? Évidemment non, et si cette conception a pu être admise en théorie, c'est que tout le monde a compris que le Chancelier serait en réalité le chef et le guide du ministère d'Etat.

Le Chancelier, revêtu d'une double qualité, encourt une double responsabilité. Membre et président du Conseil fédéral, il est responsable envers le Roi et le ministère prussiens des suites qu'il donne à leurs instructions. Comme, en fait, il est le premier ministre prussien et détermine en cette qualité sa ligne de conduite, il est responsable des instructions qu'il s'est données, comme de tous ses autres actes, devant le *Landtag* prussien; responsabilité purement nominale d'ailleurs, que le *Landtag* n'a ni le moyen légal, ni la force d'appliquer. En réalité, le Chancelier, membre et président du Conseil fédéral, ne connait qu'un maître: le Roi de Prusse.

Au ministre de l'Empire la Constitution fédérale impose une autre responsabilité. Aux termes de l'article 17, « les règlements et les ordres de l'Empereur doivent, « pour être valables, être contresignés par le Chance- « lier impérial, qui par là en assume la responsabilité ». Les auteurs allemands discutent à perte de vue sur la nature de cette responsabilité et sur les autorités qui peuvent exercer les droits qui en découlent. L'article 17 établit-il une simple responsabilité morale, politique, ou une responsabilité juridique? Le Chancelier est-il responsable devant l'Empereur seul, ou l'est-il

également devant le Conseil fédéral et le *Reichstag*[1] ? Nous n'entrerons pas dans le détail de ces discussions qui n'offrent aucun intérêt pratique. Pour nous, l'article 17 a institué une responsabilité juridique, parce que, à moins de preuve contraire bien évidente, les lois posent des principes de droit et non des règles de politique ; la responsabilité politique, ce n'est pas la loi, mais la pratique constitutionnelle qui l'établit, comme complément de la responsabilité juridique. L'article 17 vise uniquement la responsabilité du Chancelier vis-à-vis du *Reichstag* : c'est un texte évidemment emprunté aux constitutions des monarchies représentatives et qui n'a plus aucune portée, s'il se borne à régler la responsabilité du Chancelier devant l'Empereur.

Toutes ces discussions ne sont d'ailleurs que des querelles de mots[2]. Le Chancelier, dans ses fonctions de ministre impérial, ne connaît non plus qu'un seul maître envers lequel il soit réellement responsable de tous ses actes : l'Empereur. Vis-à-vis du *Bundesrath* et du *Reichstag*, il se pose dans l'indépendance la plus complète, comme le serviteur et le représentant d'un pouvoir supérieur, non pas en droit peut-être, mais du moins en force. La responsabilité juridique n'est qu'une simple phrase[3] constitutionnelle, impossible à mettre en pratique, parce qu'une loi ne l'a pas organisée et ne l'organisera probablement pas de sitôt. Comment mettre le Chancelier en accusation, tant que la loi n'a pas

1. — Hensel, *op. cit.*, pp. 51-52, rapporte les opinions d'un grand nombre de jurisconsultes et d'hommes politiques sur cette question.
2. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 356, note 1.
3. — Hensel, *op. cit.*, p. 59.

réglé la procédure à suivre, determiné les droits du *Reichstag* et du Conseil fédéral et la manière dont ils pourront les exercer ? La responsabilité politique ou morale d'un ministre n'existe jamais qu'à l'égard d'un pouvoir assez puissant pour imposer aux autres son autorité. Le *Bundesrath* est sous la tutelle du gouvernement prussien, le *Reichstag* n'a pas même toujours la force de sauvegarder ses droits et ne peut songer à attaquer les prérogatives de l'Empereur. Le Chancelier reste absolument indépendant de l'une comme de l'autre Assemblée et n'obéit qu'aux ordres de l'Empereur, qu'il a lui-même souvent inspirés.

Cette institution d'un ministre unique, président du Conseil fédéral, est tout à fait originale et ne se rencontre dans aucun autre État. On peut s'étonner que la Constitution impériale, si souvent imitée de la Constitution prussienne, n'ait pas établi à côté de l'Empereur un conseil de ministres analogue au ministère d'État. La proposition en fut faite sous diverses formes au *Reichstag*, lorsque le projet de Constitution y fut mis en délibération, mais M. de Bismarck s'y opposa de toutes ses forces. Les raisons qu'il invoqua n'étaient pas, à vrai dire, des plus convaincantes ; il insista surtout sur l'impossibilité de faire nommer un conseil de ministres par un consortium de vingt-deux États, et il prétendit que donner le droit de nomination à un seul souverain, c'était anéantir les pouvoirs des autres et les réduire au rang de simples pairs anglais. Mais en quoi les droits des petits États étaient-ils mieux sauvegardés, parce que le Roi de Prusse gouvernait l'Empire avec un seul ministre nécessairement prussien, plutôt

qu'avec l'assistance d'un conseil où les autres alliés auraient pu espérer trouver quelque représentant? Les vraies raisons, il fallait les cacher aussi bien aux États qu'au peuple allemand et, dès cette époque, M. de Bismarck, essayant avec habileté une tactique qui lui a rendu de grands services, invoquait les droits du Conseil fédéral et des petits États, pour défendre l'autorité de son maître contre les tentatives libérales du *Reichstag*.

Le gouvernement prussien voulait avant tout empêcher le système parlementaire de prendre naissance dans l'Empire. Il rejetait l'institution d'un conseil de ministres empruntée précisément à ce régime et réclamée d'ailleurs en vue de l'établissement d'un gouvernement de ce genre. Le conflit entre le Roi et la Chambre des députés de Prusse venait de se terminer par la victoire du premier; mais cette victoire, qu'on pouvait attribuer à des causes contingentes, n'apparaissait pas alors comme définitive, ni même comme devant avoir nécessairement des effets durables. De nouvelles luttes pouvaient surgir, après que l'enthousiasme excité par les récents triomphes eut été refroidi. Pour établir dans l'Empire un gouvernement personnel, il ne fallait donc pas accepter une institution comme un conseil de ministres, qui eût rappelé au *Reichstag* les gouvernements parlementaires et lui eût donné l'envie de reprendre contre l'Empereur une lutte dans laquelle le *Landtag* venait de succomber.

Cherchant, au contraire, son modèle dans les traditions nationales, le gouvernement prussien fit revivre dans la nouvelle Confédération allemande une institution de

l'ancien Empire germanique. Le Chancelier actuel rappelle non seulement par son titre, mais encore par ses fonctions, le Chancelier, ou plutôt le Vice-Chancelier d'autrefois. Les différences qui distinguent les deux institutions tiennent aux différences essentielles qui séparent l'Empire germanique, Confédération d'États absolus et portant encore l'empreinte de la féodalité, de l'Empire allemand, État moderne et représentatif.

La Confédération allemande une fois établie devait inévitablement se trouver en lutte avec les instincts et les tendances autonomistes des princes et des peuples. Pour maintenir et fortifier l'unité du nouvel Empire, il fallait de toute nécessité le placer sous une direction sûre, forte, prompte dans la décision comme dans l'exécution. Ces qualités, on pouvait espérer les rencontrer dans un homme plutôt que dans un conseil, et en 1867 l'homme capable d'assumer cette tâche était tout désigné. Auteur lui-même du projet de Constitution, il se croyait certes appelé à terminer et à consolider l'œuvre de l'unité allemande qu'il avait si bien commencée, et il se sentait la force de la mener à bout à lui seul, sans l'assistance de collègues toujours gênants. Par l'institution du Chancelier telle qu'elle l'organisait, la Constitution centralisait au plus haut point dans une puissante main toute l'activité des pouvoirs impériaux; elle mettait au-dessus de toutes les branches de l'administration un seul chef, afin d'imprimer à leur action l'unité de vues la plus étroite; elle plaçait ce même chef à la tête du Conseil fédéral où les tendances autonomistes des petits États allaient trouver leur expression, afin qu'il pût les surveiller et les réprimer, enfin

elle exposait seul aux attaques du *Reichstag* un homme qui avait montré au *Landtag* prussien sa force de résistance aux coups d'un Parlement.

V. — **Les Chefs des Départements administratifs**[1]. — Cette accumulation de toutes les fonctions administratives dans un seul département placé sous un chef unique était possible dans les premiers temps de la Confédération, à une époque où les autorités fédérales n'avaient pas encore étendu leur activité à tous les domaines que leur ouvrait la Constitution. Avant 1870 il n'y avait dans l'administration fédérale qu'un seul département, le département du Chancelier fédéral (*Bundeskanzleramt*) divisé en trois sections : la subdivision centrale, l'office général des postes et la direction générale des télégraphes. Le chancelier trouvait d'ailleurs des auxiliaires précieux dans certains ministères prussiens, notamment dans les ministères de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères, auxquels était confiée l'administration de certains intérêts fédéraux.

Une telle situation était évidemment provisoire; ces administrations qui, comme celles de la marine et des affaires étrangères, étaient placées entièrement dans le cercle de la compétence fédérale, ne pouvaient rester indéfiniment sous la direction de ministres prussiens. D'autre part, l'action des pouvoirs impériaux devait elle-même s'étendre peu à peu à d'autres domaines, n'attendant pour cela qu'une organisation administrative.

1. — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 357-363; — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, pp. 380-387; — Zorn, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 199-206.

La création de départements ministériels distincts ne pouvait donc tarder à s'imposer.

Le 1er janvier 1870 fut créé le département des Affaires étrangères ; ce n'était pas une subdivision du *Bundeskanzleramt*, mais un département séparé sous la direction d'un chef spécial, auquel le langage populaire donna le nom de ministre. Seulement, c'était un ministre soumis en toutes choses aux ordres du Chancelier et responsable de ses actes devant lui seul. C'était un ministre, sans doute, par la nature des fonctions qu'il remplissait, mais non pas par la situation qu'il occupait dans l'État. Il dirigeait un département, mais il n'était en rien le conseiller de l'Empereur et n'encourait aucune responsabilité spéciale.

L'année suivante, ce fut le tour de l'administration maritime : l'ancien ministère prussien de la Marine disparut comme n'ayant plus de raison d'être et l'Amirauté impériale hérita de ses fonctions. Elle était constituée comme un département séparé sous un chef subordonné lui-même entièrement au Chancelier [1]. Durant les années suivantes s'organisèrent peu à peu divers autres départements qui avaient été d'abord établis comme de simples subdivisions du département du Chancelier, jusqu'à ce qu'en 1879 la dernière subdivision eût été érigée elle-même en département de l'Intérieur. Ainsi le *Bundeskanzleramt* a disparu : il n'y a plus que quelques bureaux attachés directement à la personne du Chancelier, sous le nom de Chancellerie impériale (*Reichskanzlei*).

1. — Décret du 15 juin 1871.

Aujourd'hui nous trouvons sous le Chancelier neuf départements constitués :

1. — Le département de l'Intérieur substitué par le décret du 21 décembre 1879 à l'ancienne *Centralabtheilung* du département du Chancelier.

2. — Le département des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*).

3. — L'Amirauté (*Kaiserliche Admiralität*).

4. — Le département des Postes institué par décret du 22 décembre 1875 (*Reichspostamt*).

5. — Le département de la Justice (*Reichsjustizamt*), créé en 1875 comme subdivision du département du Chancelier, érigé en département distinct deux ans plus tard.

6. — Le département des Chemins de fer appartenant à l'Empire organisé par décret du 27 mars 1878 (*Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen*).

7. — Le département des Chemins de fer (*Reichseisenbahnamt*) établi par la loi du 27 juin 1873 pour exercer les droits de contrôle de l'Empire sur les chemins de fer des États et des compagnies.

8. — Le département du Trésor (*Reichsschatzamt*) institué par décret du 14 juillet 1879.

9. — La Banque impériale (*Reichsbankbehörden*) créée par la loi du 14 mars 1877.

Tous ces départements placés sous l'autorité de chefs distincts n'en restaient pas moins sous la haute direction du Chancelier. Celui-ci n'avait pas admis des collègues à partager ses pouvoirs, il avait installé des subordonnés pour l'assister dans ses travaux. Les chefs des départements, en effet, n'étaient pas de véritables

ministres, comme nous l'avons déjà fait remarquer; ils n'étaient pas les conseillers de l'Empereur et n'avaient avec lui aucune communication directe. Spécifiquement, ils ne se distinguaient en rien du simple fonctionnaire, ayant à remplir une tâche sous la direction et le contrôle d'un supérieur hiérarchique, auquel il doit rendre compte de tous ses actes. Pour eux, point de responsabilité directe devant le Roi, ni devant les Chambres; ils n'étaient que les subordonnés du Chancelier, au même titre, si pas au même degré, que pouvaient l'être les directeurs d'une subdivision dans l'ancien *Reichskanzleramt*.

Mais avant même que tous ces départements eussent été organisés, une autre réforme avait été opérée, qui devait affranchir encore davantage certains secrétaires d'État de la tutelle du Chancelier et les rapprocher de plus en plus de la situation de véritables ministres. Malgré la constitution de départements distincts, le Chancelier devait contresigner tous les actes de l'Empereur et restait l'intermédiaire obligé et indispensable entre celui-ci et les agents administratifs. Par suite de l'extension toujours croissante de l'administration impériale, cette tâche devenait chaque jour plus absorbante et une maladie ou un empêchement quelconque du Chancelier pouvait entraver la marche de tous les services. Une loi du 27 mars 1878 [1] vint en conséquence autoriser le Chancelier à se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions par des personnes de son

1. — Cette loi a été publiée par l'*Annuaire de Législation étrangère*, vol. VIII, 1878, p. 88.

choix, chaque fois qu'il se trouverait empêché de les remplir, soit accidentellement pour cause de maladie ou d'absence, soit même pour une cause permanente, telle que la trop grande masse des affaires à expédier ou le défaut de connaissances techniques nécessaires [1].

Les représentants du Chancelier reçoivent. soit une délégation générale de tous ses pouvoirs (*Generalstellvertreter*), soit une délégation restreinte à un domaine administratif spécial (*Specialstellvertreter*). Ils ne peuvent être nommés par l'Empereur que sur la demande du Chancelier lui-même.

Le représentant général prend le nom de Vice-Chancelier (*Reichsvicekanzler*). On peut à peine le considérer comme une institution permanente ; pendant un certain temps le Chancelier n'a délégué tous ses pouvoirs qu'accidentellement, lorsqu'il se sentait malade ou qu'il voulait se donner quelques instants de repos; mais depuis quelques années, au contraire. il y a toujours eu un Vice-Chancelier. M. de Bismarck avait déjà éprouvé le besoin de se décharger sur d'autres du fardeau des affaires courantes de plus en plus nombreuses et, comme lui, son successeur a cru nécessaire de réserver son activité pour les questions les plus importantes. Le Vice-Chancelier exerce, à défaut du Chancelier, les mêmes pouvoirs que celui-ci; il est le premier délégué de la Prusse et le président du Conseil fédéral ; il contresigne tous les actes de l'Empereur et dirige tous les services administratifs. Dans l'exercice de ces fonctions, il encourt la même responsabilité que le Chancelier lui-

1. — P. Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 358.

même. Néanmoins, il reste subordonné à ce dernier, qui conserve toujours le droit de prendre en mains lui-même les affaires qui se présentent. De plus il n'hérite pas des pouvoirs réservés au Chancelier sur ses représentants spéciaux. « Ceux-ci exercent les droits qui leur « ont été transférés sous la dépendance exclusive du « Chancelier et sans aucune intervention de son repré- « sentant général [1]. » La compétence des représentants spéciaux ne peut donc se rencontrer avec celle du Vice-Chancelier que pour le contreseing des lois.

C'est aussi sur la proposition du Chancelier que l'Empereur lui désigne des représentants spéciaux. Cette délégation ne peut être donnée que pour la direction des services administratifs qui rentrent complètement dans les attributions de l'Empire et qui sont restés entièrement dans les mains des fonctionnaires impériaux. Les secrétaires d'Etat qui ont simplement pour mission de contrôler l'exécution des lois fédérales par les Etats particuliers, sans administrer par eux-mêmes, ne peuvent donc recevoir de délégation spéciale du Chancelier. Ceux mêmes qui ont une double mission d'administration directe pour certaines affaires et de simple contrôle pour d'autres, ne peuvent représenter le Chancelier que par rapport aux premières.

En vertu de ce principe, les secrétaires d'Etat des Affaires étrangères, des Postes et Télégraphes, de l'administration des Chemins de fer appartenant à l'Empire et le chef de l'Amirauté peuvent être élevés au rang de représentants spéciaux du Chancelier pour l'ensemble

1. — Meyer, *op. cit.*, p. 382

de leurs fonctions [1]. Les secrétaires d'État de la Justice, de l'Intérieur et des Finances ne peuvent l'être que pour partie. Le secrétaire d'État des Chemins de fer ne peut recevoir aucune délégation, puisqu'il n'a qu'une mission de contrôle. L'institution des représentants spéciaux du Chancelier a pris un caractère permanent; tous les chefs de départements qui peuvent recevoir la délégation en sont régulièrement investis [2]. Cependant le titre reste toujours personnel à celui auquel il a été conféré, il n'est pas attaché à la fonction et il dépend de la bonne volonté du Chancelier de l'accorder ou de le retirer.

Le secrétaire d'État investi d'une délégation de ce genre se trouve par là même mis en communication directe avec l'Empereur; il contresigne les actes de ce dernier qui concernent son département. Dès lors, il n'est plus responsable seulement devant son supérieur hiérarchique, le Chancelier; il encourt, comme celui-ci, une responsabilité directe devant l'Empereur et, du moins en théorie, devant le Conseil fédéral et le *Reichstag*.

Ce n'est donc plus un simple fonctionnaire administratif d'un rang plus élevé que les autres; il nous apparaît avec les caractères spécifiques du ministre, conseiller et serviteur immédiat du Souverain. Toutefois ce n'est encore qu'un ministre de second ordre, tel qu'on en rencontre quelques-uns dans l'organisation anglaise : il a un chef dans la personne d'un autre ministre et il

1. — La loi de 1878 ne s'applique pas à la Banque impériale.
2. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 358; — Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, vol. II, p. 98.

ne prend aucune part à la direction générale du gouvernement dans un conseil de Cabinet ou un ministère d'État. Le Chancelier, en effet, conserve le droit de donner des ordres à ses représentants spéciaux et de prendre lui-même la direction et la décision de telles affaires qu'il juge bon de se réserver. La délégation ne donne aucun droit contre le Chancelier; celui-ci peut intervenir à tout instant dans les affaires du département et rendre en fait la représentation absolument sans effet. Le Chancelier mesure ainsi à sa guise les pouvoirs et l'indépendance réelle de ses représentants spéciaux. « Les chefs de l'administration de l'Empire, di-« sait le prince de Bismarck au *Reichstag* en 1881, ne « sont pas responsables pour moi, c'est moi qui suis « responsable pour eux. C'est moi qui ai à les choisir « de telle sorte que ce soient des hommes politiques « approuvant la direction générale de l'Empire et dont « j'assume la responsabilité. Et du moment que je « n'obtiens plus de leur part cette approbation, mon « devoir est de leur dire : Nous ne pouvons plus rester « ensemble en fonctions. »

Voici donc aujourd'hui la situation des ministres dans l'Empire. Près de l'Empereur, non pas un conseil de ministres dont le Chancelier ne serait que le président, mais un ministre tout-puissant, le Chancelier, un ministre sans collègues, mais avec des collaborateurs subordonnés, un ministre dont le rôle n'est pas restreint à la direction d'un département spécial, mais qui exerce sur toutes choses le contrôle le plus actif et le plus étendu. Sous lui, l'administration divisée en départements : à la tête de ces départements, des minis-

tres de second rang, dont les uns ne sont que de simples fonctionnaires administratifs et ne se distinguent de leurs subordonnés que par leur rang plus élevé ; dont les autres ont hérité en partie des pouvoirs et de la responsabilité du Chancelier par une délégation expresse de celui-ci, vrais ministres en rapports immédiats avec l'Empereur, mais dans la mesure fixée par la volonté arbitraire du Chancelier et toujours placés sous les ordres de celui-ci.

Nous devons aussi mentionner la situation spéciale du *Statthalter* d'Alsace-Lorraine. L'administration de cette province de l'Empire fut d'abord confiée à une subdivision du *Reichskanzleramt* et se trouvait donc dirigée par le Chancelier. Le 1er janvier 1877, elle fut érigée en département distinct, comme le furent à diverses époques les autres subdivisions, et, à la tête de ce département, fut placé un sous-secrétaire d'État qui l'année suivante fut nommé représentant spécial du Chancelier pour les affaires d'Alsace-Lorraine. En 1879, une loi du 4 juillet, mise en vigueur le 1er octobre, réorganisa complètement l'administration de la province. Cette loi instituait un *Statthalter* d'Alsace-Lorraine qui devait résider à Strasbourg et diriger sur place l'administration ; il héritait des pouvoirs exercés auparavant par le Chancelier — ou par le sous-secrétaire d'État en son nom — et par le président-supérieur de la province. Seul dorénavant il devait contresigner les actes de l'Empereur concernant l'Alsace-Lorraine et en assumer toute la responsabilité. On lui adjoignait à Strasbourg un ministère à la tête duquel était installé un secrétaire d'État ; celui-ci pouvait, par une délégation du

Statthalter, exercer les mêmes pouvoirs que les repré sentants spéciaux du Chancelier. Le *Statthalter* étai ainsi érigé en ministre et conseiller direct de l'Empe reur ; mais en fait les ordres émanés de Berlin ne pou vaient être donnés que sur les conseils du Chancelier et le *Statthalter* de Strasbourg se trouvait obligé d suivre une politique inspirée ou, du moins, accepté par lui.

CHAPITRE II

LE CHANCELIER ET L'EMPEREUR[1]

La Constitution a indissolublement uni la dignité impériale à la couronne de Prusse. Mais en même temps qu'elle transférait ainsi au Monarque prussien les pouvoirs inhérents à son nouveau titre, elle lui reconnaissait en sa qualité de Souverain d'un État, membre de l'Empire, des droits qu'il devait exercer au sein du Conseil fédéral. Pour les uns comme pour les autres elle lui imposait d'ailleurs la coopération du Chancelier, et nous avons distingué déjà en celui-ci une double qualité. Nous n'avons plus à examiner ici quels sont ses rapports avec son maître, lorsqu'il représente le Roi de Prusse au Conseil fédéral; nous avons vu plus haut la nature des relations qui unissent les ministres prussiens à leur Souverain.

La position du Chancelier vis-à-vis de l'Empereur ne diffère pas, à vrai dire, de celle des ministres vis-à-vis du Roi de Prusse. Il est sous la dépendance entière de l'Empereur et ne trouve ailleurs aucun appui; il est resté, dans les affaires impériales comme dans les

1. — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 193-215; — Zorn, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 160-167.

affaires prussiennes, le premier serviteur de son maître et l'exécuteur fidèle de ses volontés.

Cette situation était inévitable. Les rapports entre l'Empereur et le Chancelier devaient fatalement se modeler sur ceux qui s'étaient établis entre le Roi et les ministres prussiens. En 1867, par la création de la Confédération, le Roi de Prusse trouva sa compétence étendue, ses pouvoirs augmentés. Pour les exercer, il appela l'homme auquel il avait déjà confié l'exercice de ses pouvoirs antérieurs ; rien n'était changé au fond dans la situation du Roi et du ministre, en dehors d'une extension de compétence. Sur quel autre pouvoir le Chancelier aurait-il pu s'appuyer ? La Constitution fédérale n'avait ni précisé, ni organisé sa responsabilité. Le *Bundesrath* n'avait derrière lui que la faiblesse des petits États, épars et désunis. Le *Reichstag* ne représentait qu'un peuple enthousiasmé par les victoires de la Prusse et reconnaissant envers son Roi de l'unité allemande qu'il venait de fonder. Derrière l'Empereur, au contraire, se trouvait la vraie force, la vraie puissance de l'Empire, c'est-à-dire, la force et la puissance de l'État prussien.

Aussi le Chancelier est-il resté sous la dépendance complète de l'Empereur-Roi. Rien ne peut le protéger contre la volonté arbitraire de son seigneur et maître, ou contre les intrigues de cour qui peuvent se tramer contre lui, sinon la force et l'autorité que lui donnent sa valeur personnelle, les services rendus et la popularité qui en est la récompense. Et l'expérience a prouvé que ce sont là des armes de défense trop faibles pour résister à la volonté impériale.

Cela n'empêche pas d'ailleurs que le Chancelier ne puisse acquérir sur l'Empereur un ascendant qui le rende, en réalité, presque omnipotent; mais ce n'est qu'un simple fait accidentel et tout personnel, dû à des causes contingentes et passagères. Même alors le Chancelier tient toute sa puissance de l'Empereur; des circonstances spéciales peuvent lui donner sur ce dernier une influence énorme, il ne possède jamais qu'un pouvoir de persuasion. Il guide la volonté de l'Empereur, mais il ne peut pas la contrecarrer. S'il est tout-puissant, ce n'est pas qu'il décide lui-même, c'est qu'il sait faire mouvoir plus ou moins à sa guise la volonté qui seule décide et commande. Il n'ordonne pas, mais il sait inspirer les ordres qu'on lui donne.

Les secrétaires d'État ne sont pas, en principe, sous la dépendance directe de l'Empereur, mais sous l'autorité immédiate du Chancelier. Ils sont nommés par l'Empereur et ils peuvent être révoqués par lui comme la généralité des fonctionnaires impériaux. Nous avons vu comment, par une délégation spéciale de l'Empereur, sur la proposition du Chancelier, ils peuvent se trouver directement responsables devant lui. Au fond, ils sont eux aussi des serviteurs placés absolument sous sa dépendance; le Chancelier ne fait qu'exercer sur eux les droits qu'il a reçus de l'Empereur, conformément à la volonté de ce dernier.

Tous les actes de l'Empereur doivent, aux termes de la Constitution, être contresignés par le Chancelier à peine de nullité. On considère en Allemagne que cet article ne concerne pas les actes relatifs au commandement de l'armée, qui échappent ainsi à la compétence

du Chancelier. Nous avons vu que la loi de 1878 permet, soit au Vice-Chancelier, soit à certains secrétaires d'État, de contresigner les actes de l'Empereur au lieu et place du Chancelier.

CHAPITRE III

LE CHANCELIER ET LE CONSEIL FÉDÉRAL[1]

I. — **Organisation du Conseil fédéral.** — Le Conseil fédéral (*Bundesrath*) est une institution originale, particulière à l'Empire allemand. Par son organisation et par les pouvoirs qu'il exerce, il rappelle tantôt une conférence diplomatique, tantôt une Chambre haute ou une Chambre d'États, tantôt un conseil d'État, ou même un ministère. Mais il se distingue des unes et des autres par des différences essentielles qui font vite oublier les quelques points de comparaison.

Le *Bundesrath* est un conseil par l'intermédiaire duquel les États, membres de l'Empire, exercent dans le gouvernement fédéral les droits communs à tous. Il est convoqué et ajourné librement par l'Empereur; celui-ci cependant doit le réunir chaque fois qu'il convoque le *Reichstag*, ou lorsque la demande en est faite par un certain nombre d'États, possédant au sein de cette assemblée au moins un tiers des voix.

La Constitution attribue à chaque État un nombre

1. — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 215-270 ; — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, pp. 353-361 ; — Lebon, *Études sur l'Allemagne politique*, pp. 137-151 ; — Zorn, *Das Staatsrech. des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 136-160 ; — Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, vol. II, pp. 47-70.

de voix en rapport avec son importance, mais non pas en proportion exacte avec le chiffre de sa population : la Prusse a dix-sept voix, la Bavière six, la Saxe et le Wurtemberg chacun quatre, les grands-duchés de Bade et de Hesse chacun trois, le Mecklembourg et le Brunswick chacun deux, les autres États chacun une, ce qui fait un total de cinquante-huit voix.

Les États désignent librement leurs délégués au Conseil fédéral : ce sont, à certaines époques, les principaux ministres eux-mêmes de ces États, à d'autres moments, de hauts fonctionnaires. Ils jouissent à Berlin de l'exterritorialité et des mêmes privilèges que les ambassadeurs étrangers ; sous plus d'un autre rapport, ils se rapprochent des agents diplomatiques.

Le représentant d'un État au Conseil fédéral n'est en rien comparable au député d'une Chambre élective. Un corps électoral fait à ses élus une délégation générale de tous les pouvoirs, il les investit pleinement du droit de vote et de décision. Les délégués au Conseil fédéral ne sont, au contraire, que de simples organes de transmission. C'est dans l'État lui-même que repose le droit de vote et de décision, c'est sa volonté qui seule doit être exprimée, et non pas le sentiment personnel de tel ou tel ministre qui le représente. Et sur ce principe repose toute l'organisation du Conseil fédéral.

Ainsi les représentants sont obligés de voter suivant les instructions qu'ils ont reçues de leur gouvernement, et ils sont entièrement responsables devant celui-ci de tous les actes qu'ils ont posés au sein du *Bundesrath*. Toutefois leurs instructions ne sont pas toujours complètes et absolument précises ; parfois elles leur laissent

le soin de décider par eux-mêmes, au moins dans une certaine mesure. Cette éventualité se présente surtout lorsqu'un État délègue au Conseil fédéral un de ses ministres dirigeants[1].

De même tous les délégués d'un État doivent donner un vote unique au nom de leur gouvernement. Ils ne représentent qu'une seule volonté; ils ne peuvent donc émettre des votes séparés et contradictoires. Les délégués de la Prusse, par exemple, ne peuvent se diviser en deux groupes, dont l'un donnerait un vote affirmatif et l'autre un vote négatif: les dix-sept voix doivent toutes se porter du même côté.

Enfin le nombre de voix que possède un État dans une délibération est absolument indépendant du nombre de ses délégués présents. Qu'un seul délégué de la Prusse, par exemple, assiste à la séance, son vote n'en comptera pas moins pour dix-sept voix. La Constitution a limité le nombre des représentants que chaque État peut envoyer au Conseil fédéral, au chiffre de voix qu'il y possède; mais elle n'a pas fixé de minimum. Aussi n'y a-t-il jamais cinquante-huit personnes présentes aux réunions du *Bundesrath*. Les grands États n'y sont souvent représentés que par un ou deux délégués et les petits États font parfois donner leurs votes par le représentant d'un autre membre de l'Empire qu'ils chargent de leurs instructions[2].

Les décisions sont prises généralement à la simple majorité des votants: en cas de parité, la Prusse a voix

1. — Meyer, *op. cit.*, p. 361.
2. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 223.

prépondérante. Mais parfois la Constitution exige, soit une majorité spéciale, soit même le consentement de l'un ou de l'autre membre de l'Empire en particulier. Ainsi les modifications à la Constitution sont rejetées, lorsqu'elles sont repoussées par quatorze voix au moins sur cinquante-huit ; la Prusse peut donc à elle seule faire échouer toute tentative de revision constitutionnelle. Les droits spéciaux réservés à certains États de l'Empire, par exemple aux États du Sud, ne peuvent être transformés ou abolis que du consentement de ceux qui en jouissent. Enfin la Constitution requiert l'adhésion de la Prusse pour l'adoption des projets de loi qui modifient l'organisation de l'armée ou de la marine, le tarif des douanes ou de certaines accises, ou le mode de perception de ces impôts.

II. — **Les Pouvoirs du Conseil fédéral.** — L'activité du Conseil fédéral s'étend à tous les domaines de la compétence de l'Empire : il exerce des attributions de nature et d'importance diverses dans l'ordre législatif, dans l'ordre exécutif et même dans l'ordre judiciaire. Il prend part à l'élaboration, au vote et à la sanction des lois ; il conseille, assiste et surveille l'autorité administrative; il est constitué le juge des États dans toutes les difficultés d'ordre intérieur ou extérieur et de nature politique.

Le Conseil fédéral, dans l'accomplissement de sa mission législative, ne se borne pas à exercer les droits d'une Chambre haute. Sans doute, à l'instar d'une Chambre des Pairs, il propose, discute et vote les pro- de loi ; mais il fait plus. Ses membres sont admis

à participer aux délibérations de la Chambre élective et il est appelé à exercer une sorte de droit de sanction.

L'initiative des lois appartient à tous les États représentés au Conseil fédéral. Il est inutile de dire que la Prusse use de ce droit plus largement qu'aucun autre. Tout projet déposé par un État, ou présenté par le *Reichstag*, doit être discuté et soumis à un vote. Il fait l'objet de deux délibérations, et peut être renvoyé à l'examen d'une commission spéciale choisie par l'assemblée elle-même. Les projets de loi sont généralement discutés à une époque de la session déterminée d'avance par le Chancelier. La session, en effet, est en quelque sorte divisée en deux parties : à l'une assistent les délégués principaux, c'est-à-dire, en grande majorité, les ministres eux-mêmes des divers États. A ce moment, le Conseil fédéral semble être une sorte de congrès des hommes d'État qui dirigent les royaumes et principautés d'Allemagne [1]. On se hâte alors de traiter toutes les questions les plus importantes. Mais ces ministres se trouvent bientôt rappelés dans leurs pays respectifs, et leurs suppléants seuls, souvent de hauts fonctionnaires de l'administration, assistent dorénavant aux séances. On réserve pour cette seconde partie de la session l'expédition des affaires courantes ou de peu d'importance. Les projets de loi, s'ils présentent un intérêt sérieux, sont naturellement discutés au moment de la présence des premiers plénipotentiaires.

Le projet de loi déposé par un État et adopté par

1. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 257.

le *Bundesrath* est envoyé au *Reichstag*. Lorsque la discussion s'ouvre devant cette assemblée, les membres du Conseil fédéral ont le droit d'y prendre part, non-seulement pour soutenir les résolutions du Conseil, mais aussi pour les combattre et défendre les vues propres de l'État qu'ils représentent. Une fois adopté par le *Reichstag*, le projet revient au Conseil fédéral : celui-ci se prononce sur les amendements qui peuvent y avoir été introduits, sanctionne ou rejette définitivement la loi et, dans le premier cas, l'adresse à l'Empereur avec ordre de la publier et d'en assurer l'exécution.

Si le projet a pris naissance au *Reichstag*, les membres du Conseil fédéral ont pu aussi aller l'y discuter ; s'ils l'adoptent ensuite tel qu'il leur parvient, ils l'envoient immédiatement à l'Empereur. Cette éventualité, d'ailleurs, est loin d'être la plus fréquente.

Dans l'ordre administratif, l'activité du *Bundesrath* se manifeste sous les formes les plus diverses : tantôt il décide, tantôt il propose, tantôt il approuve, tantôt il contrôle simplement. On le voit coopérer à tous les actes les plus importants de l'administration intérieure pour donner à l'Empereur l'ordre ou l'autorisation d'agir. S'agit-il de dissoudre le *Reichstag* pendant la session, le gouvernement ne peut le faire qu'avec l'assentiment du Conseil fédéral. C'est lui seul qui peut, d'après la Constitution, ordonner l'emploi de la force contre un membre de l'Empire; à l'Empereur n'appartient que le droit d'exécuter pareille sentence. De même encore, c'est à lui qu'est confié, en principe, le pouvoir réglementaire : il fait les règlements nécessaires pour

l'exécution des lois, toutes les fois que la loi elle-même n'en a pas décidé autrement. De nombreuses lois, il est vrai, ont attribué soit à l'Empereur, soit directement au Chancelier ou même à des fonctionnaires subordonnés, soit enfin aux gouvernements des États, le soin de porter les règlements qu'exigerait leur exécution.

Le Conseil fédéral est aussi chargé soit d'élire lui-même, soit de proposer au choix de l'Empereur certains fonctionnaires. Il nomme directement les membres de la cour des comptes et de la cour suprême de l'Empire, les avoués (*Anwälte*) près cette cour, les membres de la cour et des chambres administratives de discipline, la commission d'administration du fonds des invalides, le directoire de la banque impériale, etc. Il propose, ou plutôt, certains de ses comités proposent au choix de l'Empereur les consuls et les contrôleurs des douanes et des impôts.

En matière de politique extérieure, les actes les plus importants sont également soumis à son approbation : ainsi les déclarations de guerre, sauf en cas d'aggression contre le territoire de l'Empire, et les traités qui règlent des questions rentrant par leur nature dans la compétence du pouvoir législatif.

Enfin la surveillance qu'il exerce sur l'administration ne se borne pas aux droits de contrôle que possèdent les Parlements dans les monarchies représentatives. Ses pouvoirs sont déterminés dans chaque branche d'administration par une série de lois spéciales et il est impossible de les énumérer ici. Pour en donner un exemple, contentons-nous d'exposer ses droits en matière de finances. Comme toutes les Chambres, il vote

les budgets et toutes les mesures financières. il approuve les comptes des exercices clos et en donne décharge. Mais en dehors de là. un de ses comités vérifie les comptes des États sur la perception des droits de douanes et des impôts de consommation. et il fixe en conséquence, à la fin de chaque trimestre, la somme due par chacun d'eux au trésor impérial. Il nomme dans son sein trois membres de la commission du fonds des invalides. trois membres de la direction de la banque impériale ; il approuve les dispositions que prend l'Empereur au sujet de la réserve de guerre. etc. De la même façon. dans toutes les branches de l'administration. ses droits de contrôle et ses pouvoirs d'intervention par voie de décision ou d'approbation se mêlent et se confondent.

Le rôle judiciaire du Conseil fédéral se borne à certaines affaires. très importantes sans doute. mais qui ne peuvent se présenter que bien rarement. Les États de l'Empire sont seuls justiciables devant lui et. parmi les difficultés dans lesquelles un État peut être engagé. il n'est appelé à statuer que sur un très petit nombre, ayant toutes un caractère politique :

1. — Il juge les contestations soulevées entre deux États. lorsque ces contestations ne concernent pas un intérêt privé et que les États n'ont pas préféré recourir à un arbitrage ;

2. — Il tranche les difficultés constitutionnelles entre les pouvoirs d'un même État, spécialement entre le Souverain et le *Landtag*. lorsque l'une des parties fait appel à son intervention, et pourvu que la constitution

de cet État ne prévoie pas elle-même un autre moyen de mettre fin à la crise ;

3. — Enfin, sur l'appel des parties intéressées, il statue sur les dénis de justice commis par les tribunaux d'un État.

III. — **Les Comités du Conseil fédéral.** — Ce rôle, si complexe et si développé, le Conseil fédéral ne peut évidemment l'exercer entièrement par lui-même; il le partage avec certains comités élus par lui dans son sein. Il possède à la fois des commissions spéciales et temporaires, et des comités permanents. Les unes, choisies pour procéder à l'étude de questions particulières, se consacrent spécialement à l'examen des lois ou des règlements. Les autres, nommés chaque année au commencement de la session, sont investis de missions s'étendant à toute une catégorie d'objets; ils continuent leurs travaux et conservent leurs pouvoirs durant l'année entière, sans que même l'ajournement du Conseil vienne interrompre leur activité.

Les comités permanents se composent ordinairement de sept membres; deux n'en comptent que cinq. Il faut que cinq États au moins, et parmi eux la Prusse, soient représentés dans chacun d'eux. Un État ne peut jamais avoir plus d'une voix dans le même comité. En principe, les membres des comités sont élus par le Conseil fédéral lui-même; par exception l'Empereur choisit les membres des deux comités de l'armée et de la marine, et certains États ont parfois droit acquis à une place dans certains comités, en vertu d'une loi ou d'un traité. Le Conseil n'élit pas, à proprement

parler, les membres eux-mêmes des divers comités ; il désigne, au scrutin secret, les États qui seront représentés dans chacun d'eux et laisse aux gouvernements le soin de nommer leurs représentants[1]. Ainsi, en réalité, ses pouvoirs sont absolument nuls par rapport à la Prusse qui a droit à un siège dans chaque comité. La présidence est naturellement toujours le privilège du délégué prussien.

Le Conseil fédéral possède aujourd'hui onze comités permanents :

1. — Le comité de l'armée et des fortifications. Ses membres ne sont pas élus par l'assemblée ; le gouvernement bavarois en nomme un, l'Empereur nomme les six autres ; mais il s'est obligé par les conventions militaires avec la Saxe et le Wurtemberg à accorder toujours une place dans ce comité aux représentants de chacun de ces deux pays. En fait, il ne nomme pas les membres en personne, il désigne les États qui auront à choisir un de leurs délégués pour prendre part aux travaux de ce comité ; il ne dispose donc réellement que de quatre places.

2. — Le comité de la marine, composé de cinq membres nommés par l'Empereur.

3. — Le comité des douanes et des impôts.

4. — Le comité du commerce et des relations.

5. — Le comité des chemins de fer, postes et télégraphes.

6. — Le comité des affaires judiciaires.

7. — Le comité des comptes.

1. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 263.

8. — Le comité des affaires étrangères : celui-ci a une organisation propre et un rôle tout spécial dont nous parlerons plus loin[1].

9. — Le comité d'Alsace-Lorraine.

10. — Le comité de la Constitution.

11. — Le comité de l'ordre du jour.

La mission de ces comités — nous faisons abstraction pour le moment du comité des affaires étrangères — consiste généralement à préparer l'étude de certaines questions, à présenter au Conseil des rapports et des avis. Ils rassemblent les éléments pour que l'assemblée puisse prendre une décision éclairée. Cependant, plusieurs d'entre eux ont reçu de lois spéciales le pouvoir de statuer par eux-mêmes sur certaines affaires, d'intervenir directement dans l'administration, soit en tout temps, soit seulement dans l'intervalle compris entre les sessions. D'autres possèdent aussi des droits de présentation ou même d'élection dans le personnel administratif. Quelques-uns enfin exercent un contrôle sur les actes de l'administration.

Le comité des affaires étrangères ne compte que cinq membres : un délégué de chacun des trois royaumes de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg et deux représentants des petits États désignés par le Conseil fédéral. La Prusse n'y est pas représentée et cette exclusion n'est que la conséquence naturelle de sa mission particulière. « Ce comité n'a pas à intervenir, ni dans les « instructions à donner aux hommes chargés des affaires

1. — Ces huit premiers comités sont établis par la Constitution elle-même ; les autres ont été institués par une simple décision du Conseil fédéral.

diplomatiques, et dans la conclusion des traités internationaux, et dans la direction des relations étrangères. Il ne peut, il agit, avouloir au nom de l'Empire, ni décider, ni ordonner, ni même préparer les décisions du Conseil fédéral dans les affaires internationales. Il n'a pas même à exercer un véritable contrôle. Il n'est pas autre chose qu'un moyen de communication entre le gouvernement impérial et les gouvernements des États. Il reçoit annuellement les informations que l'Empereur consent à lui donner sur les relations extérieures de l'Empire et fait connaître à ce sujet les vues des gouvernements des États. L'Empereur peut d'ailleurs faire directement au Conseil fédéral telles communications qu'il juge utiles sur la politique étrangère. Il se sert plus spécialement de l'intermédiaire du comité lorsqu'il veut assurer le secret de certaines négociations [2].

57. **Le Chancelier devant le Conseil fédéral.** — *Le Chancelier, dans ses rapports avec le Conseil fédéral, se présente à la fois comme le président de cette assemblée, le premier délégué de la Prusse et le ministre de l'Empire. En fait, ces trois qualités se mêlent et se confondent si bien, qu'il est souvent très difficile de décider en vertu de laquelle il agit dans telles circonstances données. Quoi qu'il en soit, elles contribuent toutes trois à lui assurer une influence considérable sur les décisions du Conseil et à réduire ce dernier, malgré*

1. Laband, op. cit., vol. I, p. 2[illegible].
2. Laband, op. cit., vol. I, p. 2[illegible].

ses attributions nombreuses, au rôle d'un comité consultatif, incapable d'user de ses pouvoirs et de conserver son indépendance.

Président du Conseil fédéral, le Chancelier convoque et ouvre les sessions; il reçoit les communications et les propositions des États et du *Reichstag* et les présente à l'assemblée dans sa plus prochaine séance. Il reçoit également les pétitions et les plaintes; mais il expédie lui-même comme il convient les pétitions qui ne rentrent pas dans les attributions du Conseil, et il ajourne les plaintes, lorsqu'il n'est pas évident que les recours légaux ont été épuisés. Quant aux autres, il les met à l'ordre du jour de la séance suivante, ou les renvoie à un comité. Il dirige les débats et les travaux du Conseil et aussi un peu ceux des comités. Il signe tous les actes et résolutions de l'assemblée, en assure la publication et prend les mesures nécessaires à leur exécution.

Comme premier délégué de la Prusse, il exerce les droits de cette puissance et dispose, par conséquent, dans tous les votes, de près d'un tiers des voix. En réalité, la Prusse pèse sur les décisions, non seulement par le nombre de ses voix, mais encore et surtout par sa puissance. Le Chancelier, parlant au nom de la Prusse, parle au nom de la première force de l'Empire, au nom d'un État assez puissant pour résister victorieusement à la coalition de tous les autres, et même pour leur imposer au besoin ses propres volontés.

Comme ministre impérial, il semble que le Chancelier n'ait que des devoirs et point de droits vis-à-vis du Conseil fédéral : il doit le laisser intervenir plus ou moins directement dans une série d'actes de son admi-

nistration, demander son approbation ou subir son contrôle. Mais en fait, lorsqu'il parle au sein du Conseil, chacun voit derrière le ministre impérial, qui peut juger mieux que personne des besoins et des intérêts de l'Empire, le délégué prussien représentant de son seigneur, l'Empereur-Roi, l'homme qui dispose des forces de l'État dominateur et, par elles, des forces de l'Empire.

Ainsi le gouvernement impérial ne se présente pas devant le *Bundesrath* avec ses seuls moyens d'influence qui seraient déjà bien suffisants. Il s'y trouve appuyé par les délégués prussiens qui, malgré leur titre, apparaissent inévitablement comme ses représentants; c'est encore là une conséquence et une manifestation de l'union intime de l'Empire et de l'État prussien, ou plutôt de l'absorption du premier par le second.

Dans l'élaboration des lois, le Chancelier, comme délégué du Roi de Prusse, exerce le droit d'initiative qui appartient à chaque membre de l'Empire, prend part à la discussion et détermine le vote des délégués prussiens. Comme président, il communique à l'assemblée tous les projets émanés des États ou du *Reichstag* et dirige les débats. Comme ministre de l'Empire, il paraît n'avoir qu'un rôle légal assez mince : l'Empereur n'a pas de veto en vertu de la Constitution et son ministre n'est chargé que de veiller à la publication et à l'exécution des lois.

Mais l'influence du Chancelier sur le travail législatif du *Bundesrath* dépasse celle que ses attributions constitutionnelles lui promettaient. En fait, les lois votées par le Conseil fédéral sont presque toutes, et dans leur

entier l'œuvre du Chancelier et de ses subordonnés ; il a, pour ainsi dire, monopolisé l'exercice du droit d'initiative. Presque tous les projets sont présentés au Conseil fédéral au nom de la Prusse et chacun sait alors qu'ils ont été réclamés et préparés par l'administration impériale. Si quelque autre État dépose un projet, ce sera souvent avec l'assentiment, parfois même à l'instigation du Chancelier. Le Conseil est impuissant à faire aboutir une loi que n'admet pas le ministre de l'Empire. Sans doute la Constitution ne donne pas à l'Empereur un droit de veto; mais, à défaut du droit, il a pour lui la force et il peut, en toute sécurité, ordonner à son ministre de ne point exécuter les ordres du *Bundesrath*. Le Chancelier, en acceptant la responsabilité d'un tel acte, arrive facilement à paralyser l'action légitime des États.

Il ne semble pas non plus, si l'on consulte l'histoire constitutionnelle de l'Empire allemand, que le Conseil fédéral ait assez d'autorité ou assez d'indépendance pour rejeter les propositions déposées par le Chancelier au nom de la Prusse. En réalité, de tous ses pouvoirs législatifs, il n'a guère exercé que le droit d'amendement et encore doit-il faire de ce droit un usage modéré et prudent. En 1880, amendant un projet de la Prusse sur la loi du timbre, la majorité avait exempté du timbre les quittances des mandats et des bons postaux. Cette majorité se trouvait justement composée des délégués de tous les petits États ; les représentants de la Prusse, de la Bavière et de la Saxe formaient la minorité. Le Chancelier refusa de transmettre au *Reichstag* le projet adopté par le Conseil

fédéral et voulut chercher une justification de son refus dans sa propre responsabilité. C'était là un étrange abus du sens des mots : le Chancelier invoquait à l'appui de sa conduite autoritaire un principe qui avait précisément pour but de la réprimer, et qu'il avait d'ailleurs toujours tenté de rendre illusoire. En réalité, ce principe lui enjoignait d'abord de remplir ses obligations légales, et, par conséquent, de transmettre au *Reichstag* le projet tel qu'il venait d'être voté. Que ce projet fût bon ou mauvais en lui-même, cela n'engageait en rien sa responsabilité, puisqu'il n'était, en dehors de ses propres actes, responsable que des actes de l'Empereur et non pas des votes du *Bundesrath* [1]. Mais le Chancelier ne voulut point raisonner de la sorte. Il soutint même à cette occasion que l'Empereur avait un droit de veto indirect, puisque seul il était chargé de l'exécution des lois et qu'il ne pouvait être obligé de procurer l'exécution d'une loi qu'il jugerait fatale aux intérêts de l'Empire. Quoi qu'il en soit, le Chancelier offrit sa démission à l'Empereur qui la refusa, et ce fut le Conseil qui céda. Revenant sur sa première décision, il adopta le projet tel qu'il avait été présenté par la Prusse.

En résumé, les projets de loi sont élaborés par le Chancelier, ou par l'administration impériale placée sous ses ordres, et présentés au nom de la Prusse. Le Conseil fédéral n'a ni la puissance, ni l'indépendance

1. — Sur cette question, voir Haenel, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, vol. II, pp. 45-54.

nécessaires pour les rejeter, et encore moins pour en adopter d'autres contre la volonté du Chancelier. Tout au plus peut-il les amender légèrement pour les adoucir et avoir l'air de faire quelques concessions libérales, afin d'assurer le vote du *Reichstag*. Quant aux projets, assez rares d'ailleurs, émanés de l'initiative parlementaire, le Conseil fédéral montre encore la même docilité, les rejetant, les adoptant ou les amendant d'après les inspirations du ministre impérial.

Les représentants des petits États, conscients de leur impuissance, se laissent naturellement guider par le Chancelier. La bonne harmonie se maintient donc, bien rarement troublée, entre le Conseil et le gouvernement; ainsi sont écartés les inconvénients que pourrait faire naître la participation de deux autorités distinctes à la même administration. Tous les droits d'intervention directe et de contrôle que possède le Conseil fédéral ne lui donnent en réalité aucune influence sérieuse sur la direction du gouvernement; il fait les règlements comme il fait les lois, c'est-à-dire qu'il adopte et sanctionne les projets du gouvernement impérial présentés par l'intermédiaire des délégués prussiens, sans refuser jamais son approbation. Son contrôle se résume en une simple constatation des faits dépourvue de toute sanction. La Prusse n'a, d'ailleurs, pour s'assurer la majorité, qu'à acquérir l'appui d'une douzaine de voix et elle possède assez de moyens d'influence pour que ce léger appoint ne lui fasse jamais défaut.

Quant à la mission de justice politique, il est bien évident que lorsque le *Bundesrath* aura l'occasion de l'exercer, il ne pourra que confirmer les vues de

la **Prusse**, c'est-à-dire du Chancelier, sous peine de vo
sa décision dénuée de toute valeur. Car ce sont d
questions que seul peut résoudre le droit du pl
fort.

Les secrétaires d'État n'ont pas entrée au Conse
fédéral en vertu de leur charge. Mais, en fait, ils e
font souvent partie comme représentants de la Pruss
cela tend même à s'établir en coutume régulière po
ceux qui sont habituellement investis d'une délégatio
spéciale du Chancelier. Évidemment alors, sous le
titre officiel chacun voit leur qualité réelle, et leurs av
sont écoutés comme dans toute assemblée on écout
les conseils des ministres. Ils prêtent au Chancelier un
assistance précieuse dans ses rapports avec le Conse
fédéral ; l'un ou l'autre d'entre eux le remplace sou
vent à la présidence de l'assemblée, car il n'assist
qu'assez rarement aux séances. Ils prennent une grand
part aux discussions et aux actes du Conseil ; générale
ment ils ont préparé eux-mêmes, sous la direction d
Chancelier, les projets de loi ou de règlement qui con
cernent leur département ; ils se trouvent aussi sou
vent en rapport direct avec le *Bundesrath* lui-même o
avec quelque comité chargé du contrôle administrati
Mais ceci ne tend pas à les réduire au rang de subo
donnés du Conseil fédéral. En réalité, ils jouissent vi
à-vis de lui d'une indépendance et aussi d'une influenc
qui ressemblent fort, parce qu'elles en dérivent, à l'indé
pendance et à l'influence du Chanceli[illegible]
pui de ce dernier et sous sa direct[illegible]
d'État dirigent et guide[illegible]
celui-ci, exerçant modest[illegible] des [illegible]

n'aurait pas la force d'user suivant son bon plaisir, assiste et défend les ministres contre les efforts du *Reichstag* et ne leur suscite que bien rarement une opposition timide.

CHAPITRE IV

LE CHANCELIER ET LE REICHSTAG [1]

I. — L'Organisation et les Pouvoirs du Reichstag. — A côté du Conseil fédéral qui défend les intérêts spéciaux et les tendances autonomistes des États, le *Reichstag* constitue l'expression de l'idée nationale et unitaire et représente le peuple allemand dans sa totalité. Aussi ne trouve-t-on, ni dans les conditions d'électorat ou d'éligibilité, ni dans l'organisation intérieure de l'assemblée, aucune trace de l'existence des États. C'est à peine si la division de l'Empire se fait sentir dans la formation des districts électoraux : chaque district électoral doit être compris entièrement dans les limites d'un seul État.

Les membres du *Reichstag* sont élus pour cinq ans par le suffrage universel direct, au scrutin uninominal. Est électeur et éligible tout citoyen allemand domicilié dans l'Empire, même en dehors de son propre État. Un Prussien, par exemple, peut être électeur en Bavière, sous certaines conditions de domicile, et élu dans n'importe quelle circonscription de l'Empire. Les députés

---

1. — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, pp. 270-337 ; — Baumbach, *Der deutsche Reichstag* ; — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, pp. 364-377 ; — Zorn, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. I, pp. 168-192.

sont répartis entre les collèges électoraux dans la proportion d'un député par 100.000 habitants. Mais comme la dernière répartition a été faite par une loi de 1869, étendue en 1871 aux États du Sud, en 1873 à l'Alsace-Lorraine, le nombre des membres n'est plus en rapport avec la population de l'Empire et s'élève seulement à 397 [1].

Au sein de l'assemblée tous les députés exercent en principe les mêmes droits, quel que soit l'État qui les a élus. La Constitution a déclaré expressément que « les « membres du *Reichstag* sont les représentants de la « nation entière ». Toutefois, en 1870, lorsque les États du Sud entrèrent dans la Confédération en se réservant certains pouvoirs spéciaux que les États du Nord avaient abandonnés aux pouvoirs fédéraux, il fut décidé que « dans les délibérations sur une affaire qui, d'après les « dispositions de la Constitution, n'est pas commune à « toute la Confédération, on compte seulement les voix « des membres élus dans les États auxquels l'affaire est « commune ».

L'Empereur convoque le *Reichstag*; il ouvre et clôt les sessions, soit en personne, soit par des délégués. Il peut l'ajourner, mais l'ajournement ne peut ni excéder un mois, ni être prononcé plus d'une fois pendant la même session, sans l'assentiment de l'assemblée elle-

1. — Le gouvernement n'entend nullement opérer une nouvelle répartition qui, augmentant dans des proportions considérables le nombre des députés élus par les grandes villes et par les contrées industrielles, se ferait à l'avantage exclusif des partis avancés. La ville de Berlin, qui a aujourd'hui plus de 1.500.000 habitants, n'élit encore que six députés.

même. La dissolution ne peut s'opérer que de l'assentiment du Conseil fédéral et de l'Empereur.

Le *Reichstag* est divisé en sections et il nomme des commissions pour la préparation de ses travaux. Les députés sont répartis par le sort entre sept sections, pour toute la durée de la session. Les sections n'ont pas d'autres attributions que la vérification des pouvoirs des députés élus et la nomination des commissions. Mais, en fait, ce dernier pouvoir se réduit à une simple formalité ; les choix sont déterminés par un accord intervenu entre les chefs des divers groupes politiques et les sections ne font que les ratifier [1]. Les commissions sont chargées de préparer l'etude des questions à soumettre à la décision de l'assemblée et de présenter à celle-ci des rapports écrits ou verbaux. Leurs séances sont publiques pour tous les membres du *Reichstag*, à moins que l'Assemblée ne décide spécialement le contraire ; elles sont toujours ouvertes aux membres et aux délégués du Conseil féderal et le Chancelier doit être averti de leurs reunions et de l'objet de leurs délibérations [2]. Les unes sont choisies pour l'examen d'une question spéciale, un projet de loi par exemple ; les autres pour l'expédition d'une catégorie d'affaires pendant toute la duree de la session. On compte six commissions permanentes de cette espèce ; elles ont pour objet :

1. — L'ordre du jour.
2. — Les pétitions.

---

1. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 328. — Baumbach, *op. cit.*, p. 46.
2. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 328.

3. — Le commerce et l'industrie.
4. — Les finances et les douanes.
5. — La justice.
6. — Les dépenses et les recettes de l'État; celle-ci est la commission du budget.

Les droits du *Reichstag* sont analogues à ceux du *Landtag* prussien; comme ce dernier il possède :

1. — Le pouvoir législatif.
2. — Le droit de ratifier certains traités.
3. — Le droit de voter les budgets et toutes les mesures se rattachant à l'administration financière.
4. — Certains moyens de contrôle sur l'administration.

Les pouvoirs du *Reichstag* en matière de législation comprennent l'initiative, l'amendement et le vote des lois. Son consentement est donc requis pour tout acte établissant un nouveau principe de droit, pour tout changement dans les lois existantes, et dans tous les cas où la Constitution impose la réglementation par une loi. Remarquons notamment que les difficultés constitutionnelles qui surgissent dans les États doivent être résolues par des lois de l'Empire. Il est aussi certaines lois qui, en confiant soit à l'Empereur, soit au Conseil fédéral, le droit de porter les règlements nécessaires à leur exécution, ont subordonné ces règlements à l'approbation du *Reichstag* [1].

Dans le partage de la compétence législative opéré entre l'Empire et les États, le premier s'est assuré la plus grosse part. Et c'est ainsi qu'aujourd'hui tombent

1. — Laband, *op. cit.*, vol. I, p. 280.

dans les attributions du *Reichstag* toute la législation civile, commerciale et pénale, sociale et économique, les lois de procédure, les lois sur l'organisation militaire, les douanes, les chemins de fer et les voies de communication, les postes et télégraphes, la circulation monétaire.

Quant aux traités diplomatiques, « ceux qui se rapportent à des objets rentrant dans le cercle de la législation impériale tel qu'il est déterminé par l'article 4 de la Constitution, ont besoin pour leur conclusion de l'assentiment du *Bundesrath*, et pour leur validité de la ratification du *Reichstag* ». Ces traités sont donc négociés au nom de l'Empereur, puis soumis avant d'être conclus à l'approbation du Conseil fédéral ; enfin, après l'échange des signatures, ils doivent être portés devant le *Reichstag* qui ne peut guère que les ratifier comme des faits accomplis. Les droits de ce dernier sont, en vertu de ce texte, aussi étendus que l'étaient ceux de la Chambre prussienne, et son influence réelle est presque aussi restreinte.

Les pouvoirs financiers du *Reichstag* sont analogues à ceux de tous les parlements : ils comprennent le vote du budget, de tous les impôts et de toutes les dépenses, des emprunts et des garanties, et l'approbation subséquente des comptes.

La Constitution lui a aussi concédé des droits de contrôle sur l'administration, mais sans y attacher aucune sanction sérieuse. Elle a proclamé de même le principe de la responsabilité du Chancelier, sans donner aux représentants de la nation le moyen de mettre en mouvement une action quelconque contre lui.

II. — Les Partis politiques au Reichstag. Le *Reichstag* ne nous offre pas un groupement simple et stable des partis politiques. Le gouvernement y rencontre de nombreux groupes ayant des intérêts et des principes distincts, dont les uns l'appuient et dont les autres le combattent avec plus ou moins de vigueur et de persévérance. M. de Bismarck, lorsqu'il rencontrait une opposition sérieuse à ses projets, ne manquait pas de diviser l'assemblée en deux sections : les amis et les ennemis de l'Empire, mais il ne tenait compte dans cette distinction que des circonstances du moment et les groupes les plus fidèles au gouvernement se virent parfois rangés par lui dans la seconde catégorie.

Cependant on peut distinguer les partis politiques en trois groupes principaux : ceux qui prêtent généralement leur appui au gouvernement, un groupe qui a cessé de lui faire une opposition systématique tout en gardant son indépendance, enfin les partis résolûment rangés dans l'opposition.

Le Chancelier reçoit généralement l'appui des Conservateurs, du parti de l'Empire et des Nationaux Libéraux. Les Conservateurs, qui trouvent leur principale force dans la noblesse et dans le clergé protestant, sont, par doctrine et par tradition, attachés à la défense des droits et prérogatives de la couronne ; ils ont su cependant résister au gouvernement, lorsqu'il faisait de trop larges concessions à leurs alliés libéraux, ou qu'il menaçait les intérêts de la noblesse. La fraction la plus intransigeante des Conservateurs, qui représente les vieilles provinces prussiennes, n'a pas accueilli avec enthousiasme la fondation de l'Empire, par crainte de voir compromettre les

traditions prussiennes au contact des Allemands du Sud. Le parti de l'Empire s'est formé en 1867 par la réunion des hommes les plus modérés parmi les Conservateurs et les Libéraux. C'est avant tout un parti gouvernemental, appuyant fidèlement et constamment l'Empereur et le Chancelier dans toute mesure tendant à l'extension ou à la consolidation de leurs pouvoirs. Les Nationaux Libéraux, constitués également en 1867 en parti distinct, se recrutèrent parmi les députés libéraux qui acceptaient la prépondérance de l'autorité royale et sacrifiaient en grande partie leurs anciennes doctrines libérales à l'unification allemande et à celui qui l'avait réalisée. C'est aujourd'hui un groupe plus gouvernemental que libéral, quoique le Chancelier puisse moins compter sur lui que sur les deux premiers partis. Les Nationaux Libéraux admettent l'autorité du Roi sur l'armée et sur la politique extérieure, mais ils veulent conserver tout au moins les formes parlementaires et maintenir les droits de contrôle du *Reichstag* dans les affaires intérieures. C'est surtout dans les questions religieuses et économiques qu'ils se séparent du gouvernement ; ils ont vu à regret disparaître leur œuvre des Lois de Mai et ils montrent peu de sympathie pour les idées protectionnistes et les tendances au socialisme d'Etat.

En 1887, à l'occasion du vote sur le septennat militaire, M. de Bismarck était parvenu à faire conclure entre ces trois groupes un traité d'alliance (*Cartell*) en faveur de ses projets. Dans le *Reichstag* alors élu, les partis alliés obtinrent une majorité solide, mais la retraite du Chancelier est venue dissoudre vir-

tuellement le *Cartell*. Les élections de 1890 ont assuré au groupe indépendant et aux partis d'opposition une majorité considérable dans l'assemblée actuelle. Il règne même aujourd'hui une certaine indécision dans les groupes ministériels; quelques députés, restés fidèles à leurs anciennes relations d'amitié personnelle, regrettent plus ou moins ouvertement l'éloignement de l'ancien Chancelier, tandis que d'autres, sentant leurs intérêts menacés, s'effrayent de la nouvelle politique de l'Empereur. Et l'on voit ainsi des hommes qui avaient toujours soutenu le gouvernement faire à celui-ci une opposition plus ou moins franche, qui se traduit par des murmures plutôt que par des discours et des votes.

En 1871, le Chancelier, poussé par les Nationaux Libéraux, entreprit contre les Catholiques cette lutte célèbre dont il sortit finalement vaincu. Le *Kulturkampf* força les députés catholiques à se réunir en un groupe compact et organisé pour la défense de leurs droits, et les jeta dans l'opposition. Serrés autour de chefs de premier ordre, habiles tacticiens parlementaires et orateurs consommés, conservant dans leur résistance une discipline et une énergie que rien ne pouvait entamer, ils revenaient à chaque élection plus nombreux et plus résolus. Ils forcèrent le gouvernement à abandonner la lutte et lui arrachèrent une à une, par des concessions habilement calculées, l'abolition des mesures persécutrices. C'est à peine s'il reste aujourd'hui dans la législation quelques vestiges des Lois de Mai. Aussi le Centre catholique, sans jamais désarmer complètement, a-t-il modéré peu à peu son opposition ; tout en conservant son indépendance, il contribue souvent à assurer l'a-

doption des projets gouvernementaux. La chute du Chancelier, qui avait dirigé la campagne du *Kulturkampf*, a encore contribué à le rapprocher du gouvernement, représenté aujourd'hui par des hommes qui montrent d'ailleurs moins d'hostilité envers ses principes et plus de bienveillance envers ses membres.

Les partis d'opposition comprennent les libéraux avancés, les socialistes et les particularistes. Le plus important de tous est le groupe progressiste. Vrai doctrinaire, il veut la liberté dans tous les domaines, politique, religieux, économique, sans aucune restriction. Il poursuit l'établissement d'un gouvernement parlementaire complet et sincère, sous l'autorité et le contrôle du *Reichstag*. Quelques députés élus dans les environs de Francfort forment un groupe démocratique ayant un programme plus avancé et des tendances républicaines. Le programme des socialistes est trop connu pour qu'il soit nécessaire de l'exposer.

Les particularistes comprennent les députés polonais défenseurs des droits de la nationalité polonaise dans les provinces de l'Est et alliés du Centre dans les questions religieuses; les Alsaciens-Lorrains, les Guelfes ou partisans de la maison de Hanovre, et un député danois du Schleswig. Tous figurent au premier rang des partis d'opposition et le gouvernement ne cesse de les traiter en ennemis irréconciliables.

Enfin certains députés, quoique se rapprochant par leurs idées de l'un ou l'autre parti, ne sont inscrits à aucun groupe; on les désigne sous le nom de sauvages (*Wilde*)[1].

1. — Les dernières élections ont introduit au Reichstag cinq députés antisémites.

Tous ces partis sont constitués en groupes fermés et possèdent une organisation complète, un programme défini, un bureau nommé avec des pouvoirs déterminés. Les Allemands ont établi dans chaque groupe parlementaire des règles précises de discipline; certains usages même déterminent les rapports entre les différents groupes. Ainsi tout parti constitué, et qui compte au moins quinze députés au *Reichstag*, prend le nom de « fraction » ; dès lors il a droit à une place dans chaque commission parlementaire et il est représenté au *Seniorenconvent*. On désigne sous ce nom la réunion des principaux chefs des fractions, où se fait l'entente pour la désignation des membres des commissions et où se discutent les questions qui intéressent tous les groupes parlementaires.

Chaque fraction compte parfois en dehors de ses membres effectifs quelque *Hospitanten* qui, tout en acceptant son programme, sont attachés à quelque petit groupe particulariste ou se réservent le droit de défendre quelques principes spéciaux. Elle nomme un président et un comité central; elle se réunit fréquemment pour discuter la conduite à tenir dans les débats qui vont surgir, pour désigner ceux de ses membres qui ferontpartie des commissions parlementaires et ceux qui parleront en son nom en séance plénière. Les règlements de certaines fractions exigent que tout membre qui veut déposer une proposition au *Reichstag*, ou faire une interpellation, soumette d'abord son projet à ses collègues[1], ou du moins avertisse dans certains

1. — Baumbach, *op. cit.*, p. 65.

cas le président de la fraction. Cependant, en règle générale, le vote de la majorité ne lie nullement la minorité et, malgré toute cette organisation savante, les grands partis allemands, à l'exception du Centre, donnent rarement un vote compact; les Nationaux Libéraux surtout se divisent souvent au scrutin. Mais certaines questions présentent pour un parti une importance si considérable, tiennent si intimement aux principes pour lesquels il combat, que tout vote dissident est absolument inadmissible et doit entraîner la démission ou l'exclusion du membre qui l'a donné.

III. — **Le Chancelier devant le Reichstag.** — La Constitution ne reconnait qu'aux membres du Conseil fédéral le droit d'assister aux séances du *Reichstag* et d'y prendre la parole toutes les fois qu'ils le jugent convenable. C'est en vertu de ce principe, et par conséquent en qualité de délégués de la Prusse, que le Chancelier et les secrétaires d'État peuvent entrer à la Chambre et se mêler aux débats.

La situation du Chancelier et de ses auxiliaires devant le *Reichstag* est analogue à celle qui est faite aux ministres prussiens devant la Chambre des députés En tout ce qui touche à l'organisation intérieure et aux pouvoirs de l'Assemblée, la Constitution impériale a été évidemment modelée, souvent même littéralement copiée sur la Constitution prussienne. Ce sont aussi les mêmes hommes qui vont se retrouver face à face sur ce nouveau terrain, ou du moins, les représentants du gouvernement et les groupes parlementaires vont combattre sous la direction des mêmes chefs Les ministres de l'Empire

ont donc pu se réserver vis-à-vis du *Reichstag* une indépendance égale à celle dont jouissaient leurs collègues prussiens à l'égard du *Landtag*, mais ils ne sont point parvenus à exercer sur lui une autorité aussi stable, ni aussi forte.

La Constitution fédérale n'a guère réglé les rapports du Chancelier et des secrétaires d'État avec la Chambre élective. Elle reconnaît à celle-ci le droit de renvoyer au Chancelier les pétitions, mais elle ne fait aucune mention des autres droits accessoires de sa mission de contrôle, que l'on trouve garantis à presque tous les Parlements. Toutefois le règlement du *Reichstag* reconnaît et organise le droit d'interpellation, tandis qu'aucun acte ne mentionne ni ne règle le droit d'enquête et le droit de mise en accusation des ministres.

Les membres et les commissaires du Conseil fédéral occupent des places spéciales aux séances du *Reichstag*. A droite et à gauche du bureau présidentiel et faisant face aux députés sont installés deux rangs de sièges qui leur sont réservés. Le Chancelier occupe la première place à droite de la tribune et à la même hauteur que celle-ci : dominant ainsi l'assemblée, il peut en observer facilement tous les mouvements. Les membres et les commissaires du Conseil fédéral jouissent de certains privilèges en vertu du règlement ; ils peuvent demander à tout instant la parole, rouvrir la discussion après qu'elle a été close et parler sans attendre leur tour de parole ; ils peuvent assister avec voix consultative aux séances des commissions [1].

1. — Baumbach, *op. cit.*, p. 39.

Le Chancelier n'est pas le chef d'une majorité parlementaire qu'il guide tout en lui restant soumis ; le parlementarisme est une forme de gouvernement inconnue dans l'Empire. Il n'apparaît pas non plus au sein de l'Assemblée populaire comme un délégué, ni même comme le président et le chef de l'assemblée des États, venu pour exposer et défendre les vues de celle-ci. Il se pose en réalité comme le représentant et le ministre de l'Empereur ; tout le monde voit en lui bien moins le délégué d'une assemblée comblée de droits et dépourvue de toute influence, que le chef du gouvernement impérial, l'aide puissant et le conseiller toujours écouté d'un Empereur qui possède, à défaut de droits légaux, la force et la vraie prépondérance.

Le Chancelier — et ce que nous disons de lui est également vrai des ministres subordonnés — est absolument indépendant du *Reichstag* : il y parle au nom de son maître, l'Empereur, invoquant aussi quelquefois par tactique l'autorité des gouvernements fédérés, mais ses paroles ne portent jamais la trace de la moindre soumission. Il veut parler en maître, ou du moins traiter d'égal à égal. Car la situation du *Reichstag* diffère quelque peu de celle du *Landtag* prussien. Le Chancelier, sans doute, est également indépendant devant l'une et devant l'autre Chambre : dans les affaires de l'Empire comme dans les affaires prussiennes, il n'est jamais soumis qu'à un contrôle parlementaire dérisoire et sans effet. Mais, de son côté, le *Reichstag* a su conserver plus de spontanéité et d'indépendance que le *Landtag*. Pour ce dernier, les propositions du ministère deviennent en quelque sorte des ordres auxquels il

sait bien rarement résister et qu'il ose à peine adoucir. Devant le premier les demandes du Chancelier rencontrent bien souvent une opposition sérieuse ; le gouvernement doit appeler à son aide toutes les ressources d'une tactique habile, faire des concessions à tel ou tel groupe, laisser étudier et amender sérieusement ses projets et il lui arrive encore parfois d'essuyer un échec.

IV. — Le Rôle du Chancelier dans l'Élaboration des Lois[1]. — Le pouvoir législatif, nous l'avons vu, appartient exclusivement au *Bundesrath* et au *Reichstag;* les membres de l'une et de l'autre assemblée possèdent le droit d'initiative; toutes deux discutent, amendent et votent les lois, sans qu'aucun autre assentiment soit exigé pour leur validité. L'Empereur, comme tel, ne possède ni droit d'initiative, ni droit de veto ; son intervention se borne à la promulgation et à la publication des lois votées par le *Reichstag* et sanctionnées par le Conseil fédéral.

Cependant, en fait, l'administration impériale a proposé et rédigé la plupart des projets convertis en lois de l'Empire. L'Empereur, en sa qualité de Roi de Prusse, a le droit d'initiative comme tous les Souverains, membres de la Confédération, et il en use plus qu'aucun autre. Les projets qu'il présente, est-il besoin de le dire, ne sont pas l'œuvre du ministère prussien; ils sont préparés par les bureaux de l'administration impériale et par les secrétaires d'État, sous la direction du

1. — Laband, *op. cit.*, vol. I, pp. 532-549 ; — Baumbach, *op. cit.*, pp. 37-48.

Chancelier, et transmis ensuite au Conseil fédéral au nom de la Prusse. Ainsi, d'une façon indirecte, le ministre de l'Empire donne l'impulsion au travail législatif et monopolise à peu près entièrement entre ses mains l'exercice du droit d'initiative. Nous avons vu que les États secondaires présentent bien rarement au *Bundesrath* des projets ayant quelque importance, du moins de leur propre mouvement. Les membres du *Reichstag* font rarement aussi un usage heureux de leur droit d'initiative. Le règlement, il est vrai, ne leur impose pas des conditions trop difficiles : il n'exige que la signature de quinze membres pour les propositions émanées des députés et il réserve spécialement un jour de chaque semaine pour leur examen. Mais chacun sait que les projets combattus par le Chancelier sont fatalement destinés à être rejetés par le Conseil fédéral. Aussi, en dehors des propositions d'ordre secondaire, les projets présentés par les députés ne sont-ils que de simples manifestes lancés par une fraction dans le seul but de mettre en relief son programme politique, ou bien de véritables projets gouvernementaux, approuvés ou même préparés par l'administration impériale, mais dont celle-ci préfère laisser la responsabilité à quelques-uns de ses fidèles partisans.

La plus grande partie des lois prennent donc naissance au *Bundesrath* et n'arrivent devant le *Reichstag* qu'après avoir été discutées et adoptées par les représentants des États. Elles sont communiquées à la Chambre populaire au nom de l'Empereur par le Chancelier. Mais nous avons vu que celui-ci n'a pas craint

un jour de se soustraire à cette obligation, attribuant ainsi à l'Empereur une sorte de droit de veto sur les décisions du Conseil fédéral.

La procédure suivie au *Reichstag* pour l'étude et l'élaboration des lois est identique à celle qui est appliquée à la Chambre prussienne. Tout projet est soumis à trois délibérations successives. La première porte exclusivement sur le principe de la loi et se clôture par un vote sur la question de savoir si le projet sera ou non renvoyé à une commission. La seconde consiste dans la discussion et le vote de chaque article et de tous les amendements proposés; la Chambre à ce moment peut encore décider le renvoi de tout ou partie du projet à une commission. Enfin dans une troisième lecture l'Assemblée fait une revision de l'ensemble et des détails du projet; les amendements ne sont plus alors admis, s'ils ne sont appuyés par trente membres au moins.

Dans les séances des commissions, dont nous avons vu plus haut la composition, les membres nommés par les sections ont seuls voix délibérative; les représentants du Conseil fédéral et les auteurs du projet en discussion y ont voix consultative; les autres députés peuvent y assister en simples spectateurs. Le gouvernement ne peut pas éviter aussi facilement qu'à la Chambre prussienne le renvoi de ses projets à une commission spéciale. L'intervention de celle-ci est toujours décidée dès qu'il s'agit d'un projet important, ou dès qu'elle est réclamée par un des grands partis parlementaires [1].

1. — Baumbach, *op. cit.*, p. 47.

Les membres du Conseil fédéral ont également le droit d'assister aux séances plénières du *Reichstag* et ils doivent être entendus chaque fois qu'ils le demandent. Dans la discussion ils défendent les idées propres de leur gouvernement et peuvent par conséquent combattre les projets adoptés par le *Bundesrath*. Mais il est plus que rare de voir les représentants d'un État attaquer devant l'assemblée populaire les résolutions prises par la majorité du Conseil fédéral. Celui-ci désigne ordinairement un de ses membres et un commissaire spécial pour appuyer ses projets. Il n'est pas besoin de faire remarquer qu'en fait ces délégués représentent surtout les vues du gouvernement impérial et cela permet au Chancelier de réserver son intervention personnelle pour les circonstances extraordinaires.

Le Chancelier est le véritable directeur du travail législatif. Presque tous les projets, nous l'avons vu, émanent du gouvernement impérial et le *Bundesrath* les adopte généralement sans modification sérieuse. Le *Reichstag* est impuissant à convertir en lois les propositions qui n'ont point l'approbation de l'Empereur et de son ministre, quelque insistance qu'il mette à les voter de nouveau chaque année, il les voit régulièrement rejetées par le Conseil fédéral. Mais de son côté il sait à l'occasion opposer une résistance énergique aux volontés du gouvernement, et le Chancelier doit souvent user de tous les moyens dont il dispose pour éviter un échec. Chef du gouvernement et de l'administration, connaissant mieux que tout autre les besoins du pays, il possède par là même une influence que peuvent accroître ses qualités personnelles. Son

autorité se trouve encore renforcée par la puissance qui s'attache à la personne de l'Empereur dont il est le représentant : tantôt il présente les projets comme émanant de l'initiative personnelle du chef de l'Empire, tantôt il fait travailler individuellement les députés par les influences multiples de la cour. Il appelle à son aide aussi le Conseil fédéral et l'on voit celui-ci, après l'adoption d'amendements par le *Reichstag*, notifier qu'il ne pourra les accepter et qu'il est par conséquent inutile de voter la loi telle qu'elle est sortie de la seconde délibération[1]. Malgré cela, il n'est pas rare de voir les lois les plus importantes échouer devant le *Reichstag*, y subir des modifications importantes qui équivalent à des rejets, ou y être sérieusement amendées au profit de la liberté des citoyens ou de l'autonomie des États. Tous ces résultats ne sont acquis qu'après de longues négociations entre la commission parlementaire et les représentants du gouvernement, souvent aussi après de longues discussions dans lesquelles l'ancien Chancelier représentait inévitablement le vote de la loi comme un devoir patriotique et reprochait aux opposants de s'allier aux ennemis de l'Empire.

V. — **Le Rôle du Chancelier dans la Préparation des Budgets.** — Le budget est préparé d'abord par les chefs des divers départements de l'administration impériale ; ils transmettent au Chancelier un aperçu des dépenses et des recettes probables à effectuer par les services

1. — Laband. *op. cit.*, vol. I, p. 542.

qu'ils dirigent. Celui-ci, après avoir centralisé et coordonné toutes les parties du budget, le présente au Conseil fédéral qui l'étudie et l'approuve.

Le budget de l'Empire est annuel et unique. L'année budgétaire commence le 1er avril pour finir le 31 mars suivant ; le projet est déposé au *Reichstag* dans la session d'automne. Il n'est pas divisé en budget ordinaire et extraordinaire, les dépenses et les recettes sont déterminées par départements, et dans chaque département on distingue les dépenses permanentes et les dépenses une fois faites (*einmalige*).

Le Chancelier a tenté à plusieurs reprises, mais sans succès, de prolonger la durée des exercices budgétaires. En 1881 il déposa un projet qui introduisait le budget biennal : le *Reichstag* aurait voté pour deux ans le budget de l'Empire et ne se serait naturellement réuni que tous les deux ans, alternant ses sessions d'année en année avec le *Landtag* prussien, auquel la même réforme aurait été appliquée. Le *Reichstag* renvoya le projet à une commission pour le repousser ensuite. Néanmoins, le Chancelier ne se tint pas pour battu et, l'année suivante, il employa un moyen détourné pour arriver au même but. Il présenta à la fois le budget de 1883-1884 et celui de 1884-1885 ; mais l'assemblée, à une énorme majorité, refusa d'abord d'examiner simultanément les deux budgets. Plus tard elle revint quelque peu sur cette première décision et vota le second budget vers la fin de la session. Ce demi-succès cachait à peine l'échec du gouvernement et le Chancelier crut inutile de renouveler cette tentative.

Toutefois certaines dépenses relatives à l'armée ont

reçu, d'une façon indirecte, un caractère permanent. Une loi, connue sous le nom de loi du Septennat, a fixé pour une durée de sept ans le contingent à maintenir sous les armes en temps de paix. Il est bien vrai que les crédits nécessaires à l'entretien des troupes doivent être votés chaque année ; mais, comme il est admis que le *Reichstag* ne peut abroger directement ou indirectement une loi par un refus ou par une réduction de subsides, il se trouve lié par la loi du Septennat et doit accorder les sommes qu'exige l'entretien du contingent [1]. Le gouvernement ne manque jamais d'ailleurs de présenter le budget de la guerre comme absolument irréductible.

Quant à l'influence du *Reichstag* dans la gestion des dépenses et des recettes et au pouvoir réel qu'il exerce dans l'administration des finances, nous pouvons nous en rapporter à ce que nous avons dit de l'influence et des pouvoirs du *Landtag* prussien. Le projet est soumis à trois lectures et suit la même procédure que les lois ordinaires. [illegible]

1. [illegible]

refus d'une somme demandée en 1881 pour la création d'un conseil économique.

Le gouvernement conserve la direction et l'administration des finances de l'Empire; l'influence du *Reichstag* se borne à un simple contrôle. La discussion du budget n'a pas d'autre résultat pratique que de fournir aux députés l'occasion d'exposer au gouvernement les désirs et les vœux de la nation et de faire publiquement la critique de l'activité gouvernementale[1].

Cependant plus d'un conflit financier a surgi entre le Chancelier et le *Reichstag*, dont celui-ci est souvent sorti victorieux. Mais ces conflits n'ont pas été soulevés à l'occasion du vote des budgets où, d'après la doctrine généralement acceptée en Allemagne, les députés sont presque toujours liés par les lois existantes. Ce sont des lois permanentes établissant des impôts et devant lier les votes des députés dans les budgets futurs, qui ont amené les luttes les plus sérieuses entre le Chancelier et l'Assemblée populaire. Ainsi furent rejetés en 1881 le monopole du tabac, en 1886 le monopole de l'alcool.

VI. — Le Contrôle du Reichstag sur l'Administration. — En 1886 le gouvernement avait expulsé des provinces de l'Est, avec une brutalité qui avait ému l'Europe entière, les Polonais, sujets russes ou autrichiens, qui y étaient établis depuis de longues années. Un député polonais, se basant sur la Constitution fédérale qui place la police des étrangers dans les attributions de

1. — Baumbach, *op. cit.*, p. 15.

l'Empire, porta la question devant le *Reichstag* et voulut interpeller le Chancelier. Celui-ci, défenseur extraordinaire de l'autonomie des États, refusa de répondre, en invoquant le droit de la Prusse de se gouverner comme elle l'entendait. L'Assemblée décida néanmoins de discuter l'interpellation, mais ni le Chancelier, ni les ministres ne parurent à la séance. La discussion se termina par le vote d'un ordre du jour déposé par le chef du Centre, M. Windthorst, déclarant que les « expulsions ne paraissaient pas justifiées et n'étaient « pas conformes aux intérêts naturels de l'Empire ». Pour toute réponse, le Chancelier se contenta de déclarer quelques jours après au *Landtag* prussien : « C'est « une mesure politique que nous maintiendrons énergiquement, et vingt votes du *Reichstag* n'y changeront rien. »

Cet incident montre bien la position indépendante qu'occupent le Chancelier et les ministres de l'Empire vis-à-vis du *Reichstag*. Jamais blâme plus direct et plus sévère ne fut infligé à la politique d'un gouvernement ; jamais surtout ministre ne fit à une motion parlementaire réponse plus hautaine.

Les vues de la Chambre élective pèsent bien peu dans la politique gouvernementale et ses droits de contrôle sur l'administration ne lui donnent qu'une influence étroitement mesurée. A vrai dire, cependant, le Chancelier se trouve parfois obligé de faire quelques concessions à l'un ou l'autre groupe parlementaire, de modifier quelque peu dans le sens désiré par ce dernier tel ou tel point de sa politique intérieure, afin d'assurer l'adoption de lois auxquelles il attache une importance

particulière. C'est ainsi que le Centre catholique est parvenu à faire abandonner par le gouvernement presque toutes les dispositions des Lois de Mai. La volte-face du prince de Bismarck dans la politique religieuse n'a pas été, comme sa conversion économique, le résultat d'un changement dans ses convictions, mais une tactique qui lui était imposée par la situation des groupes parlementaires. En dehors de ces compromis, dans lesquels le Chancelier fait l'abandon de quelque idée accessoire pour assurer l'adoption d'un principe important, les députés sont sans influence sérieuse sur la direction politique du gouvernement.

Les droits du *Reichstag* vis-à-vis des ministres se bornent au renvoi des pétitions, aux adresses à l'Empereur et aux interpellations. Ni la Constitution ni les lois ne lui reconnaissent ni le droit d'enquête, ni celui de mettre les ministres en accusation. Le *Landtag* prussien avait voulu, à plusieurs reprises, faire un usage sérieux de son droit d'enquête, et le gouvernement avait eu soin d'éliminer de son projet de Constitution fédérale un pouvoir aussi gênant pour lui. Le principe de la responsabilité du Chancelier est inscrit dans la Constitution, mais celle-ci est absolument muette sur la manière de l'exercer.

Le renvoi des pétitions au Chancelier ou au Conseil fédéral et les adresses à l'Empereur ne peuvent évidemment produire grand effet. Le droit d'interpellation n'est garanti par aucun texte constitutionnel, mais il est reconnu par le règlement de l'Assemblée. Toute demande d'interpellation doit être signée par trente membres au moins et remise par écrit au président.

Dans la séance suivante, le Chancelier déclare s'il consent à répondre et quand il répondra. Il a le droit de refuser toute explication, mais alors chaque membre peut amener la discussion par le dépôt d'une motion. S'il consent à répondre, l'interpellation est développée et discutée au jour fixé par lui. En dehors de ces interpellations formelles, tout député peut, à l'occasion d'une délibération, poser au gouvernement des questions en rapport avec l'objet de la discussion. L'examen du budget provoque ainsi chaque année une foule de questions à l'adresse de chaque secrétaire d'État et du Chancelier.

Nous avons vu l'effet de ces interpellations et le résultat des motions votées par le *Reichstag*. Le ministre ne répond que s'il le veut : sa volonté est entièrement libre à cet égard. Le Chancelier et les secrétaires d'État ne se gênent même pas pour quitter la salle des séances au moment où on leur pose des questions auxquelles ils ne veulent pas répondre.

Les renseignements que l'administration communique au *Reichstag* sont assez peu nombreux, en dehors des documents financiers déposés à l'occasion des budgets ou des comptes. Ils n'arrivent à l'assemblée que par la bonne volonté du Chancelier.

Le contrôle financier et l'approbation des comptes ne sont pas non plus pour les députés la source d'une intervention réelle dans l'administration ; ils leur permettent tout au plus de prévenir les malversations et les virements d'un chapitre à l'autre.

Nous pouvons terminer ici l'étude de la mission exer-

cée par le Chancelier dans le gouvernement de l'Empire. Un exposé spécial de son rôle administratif ne pourrait consister qu'en des redites inutiles et fastidieuses. Nous avons, en effet, été amené à déterminer plus haut les limites posées à la compétence de l'administration impériale. L'examen des pouvoirs attribués au Conseil fédéral nous a fourni l'occasion de tracer les règles qui président à l'exercice du pouvoir réglementaire par les autorités de l'Empire. Enfin, en ce qui concerne la situation des fonctionnaires impériaux et leurs rapports avec le Chancelier, il suffira de nous en référer à ce que nous avons dit au sujet des fonctionnaires prussiens. La loi du 31 mars 1873 a assuré aux agents de l'administration impériale des droits et leur a imposé des devoirs analogues, sinon identiques, à ceux des fonctionnaires prussiens. D'ailleurs un même esprit a présidé à l'organisation des deux administrations, fédérale et prussienne ; elles ont toujours subi l'une et l'autre l'impulsion du même chef et c'est dans la première que la seconde a recruté presque tous ses premiers éléments.

FIN DU TOME PREMIER

6885 — Poitiers, imprimerie BLAIS, ROY et Cie, 7, rue Victor-Hugo